

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLICIAIS

RBCP

jan/abr.2023 - Vol. 14

ISSN IMPRESSO 2178-0013

ISSN ELETRÔNICO 2318-6917



BRAZILIAN
JOURNAL OF
POLICE
SCIENCES

REVISTA
BRASILEÑA DE
CIENCIAS
POLICIALES

REVUE
BRÉSILIEUNE
DES SCIENCES
POLICIÈRES

RIVISTA
BRASILIANA DI
SCIENZE
DI POLIZIA

DOSSIÊ

GOVERNANÇA, GESTÃO E INOVAÇÃO
EM SEGURANÇA PÚBLICA



A REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLICIAIS - RBCP (ISSN online 2318-6917 e ISSN impresso 2178-0013) é uma publicação online e impressa, avaliada por pares, de Acesso Aberto e que tem por objetivo publicar trabalhos científicos (artigos, resenhas e entrevistas) elaborados por pesquisadores nacionais e estrangeiros, quando considerados relevantes para o avanço teórico-prático das Ciências Policiais, promovendo a produção do conhecimento, a interdisciplinaridade dialética e a troca de experiências de doutrina policial em nível acadêmico. É um periódico com finalidade acadêmica, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais da Coordenação Escola Superior de Polícia (CESP/ANP), publicada desde 2010, com periodicidade semestral e, a partir de 2020, quadrimestralmente, nos meses de janeiro, maio e setembro, com formato híbrido (eletrônico e impresso), com circulação de 1000 cópias. A RBCP possui Conselho Editorial composto por pesquisadores nacionais e estrangeiros. São aceitos para publicação artigos em idiomas português, inglês, espanhol, francês e italiano. O processamento de artigos bem como sua disponibilização aos autores e demais leitores é totalmente gratuita.

THE BRAZILIAN JOURNAL OF POLICE SCIENCES - RBCP (online ISSN 2318-6917 and printed ISSN 2178-0013) is an online and printed publication, peer-reviewed, with Open Access and aims to publish scientific papers (articles, reviews and interviews) prepared by national and foreign researchers, when considered relevant to the theoretical and practical advancement of Police Sciences, promoting the production of knowledge, dialectical interdisciplinarity and the exchange of experiences in police doctrine at the academic level. It is a journal with academic purpose, linked to the Postgraduate Program in Police Sciences of the Federal Police College Coordination (CESP/ANP), published since 2010, every six months and, from 2020, every four months, in January, May and September, with a hybrid format (electronic and printed), with a circulation of 1000 printed copies. RBCP has an Editorial Board composed of national and foreign researchers. Articles in Portuguese, English, Spanish, French and Italian are accepted for publication. The processing of articles as well as their availability to authors and other readers is completely free.

LA REVISTA BRASILEÑA DE CIENCIAS POLICIALES - RBCP (ISSN en línea 2318-6917 e ISSN impresso 2178-0013) es una publicación en línea e impresa, revisada por pares, con acceso abierto y tiene como objetivo publicar artículos científicos (artículos, reseñas y entrevistas).) elaborado por investigadores nacionales y extranjeros, cuando se considere relevante para el avance teórico y práctico de las Ciencias Policiales, promoviendo la producción de conocimientos, la interdisciplinariedad dialéctica y el intercambio de experiencias en doctrina policial a nivel académico. Es una revista con finalidad académica, vinculada al Programa de Posgrado en Ciencias Policiales de la Coordinación de la Escuela Superior de Policía (CESP / ANP), publicada desde 2010, semestral y, a partir de 2020, cuatrimestral, en enero, mayo y septiembre. , en formato híbrido (electrónico e impreso), con una tirada de 1000 ejemplares. RBCP cuenta con un Comité Editorial compuesto por investigadores nacionales y extranjeros. Se aceptan para publicación artículos en portugués, inglés, español, francés e italiano.

El procesamiento de los artículos, así como su disponibilidad para los autores y otros lectores, es completamente gratuito.

LA REVUE BRÉSILIEN DES SCIENCES POLIÈRES - RBCP (ISSN en ligne 2318-6917 et ISSN imprimé 2178-0013) est une publication en ligne et imprimée, évaluée par des pairs, en libre accès et vise à publier des travaux scientifiques (articles, critiques et interviews) préparés par des et des chercheurs étrangers, lorsqu'ils sont jugés pertinents pour l'avancement théorique et pratique des sciences policières, favorisant la production de connaissances, l'interdisciplinarité dialectique et l'échange d'expériences de la doctrine policière au niveau académique. Il s'agit d'un périodique à vocation académique, lié au Programme d'études supérieures en sciences policières de l'École supérieure de coordination policière (CESP/ANP), publié depuis 2010, tous les six mois et, à partir de 2020, tous les quatre mois, au mois de janvier, mai et septembre, dans un format hybride (électronique et imprimé), avec un tirage de 1000 exemplaires. Le RBCP dispose d'un comité de rédaction composé de chercheurs nationaux et étrangers. Les articles en portugais, anglais, espagnol, français et italien sont acceptés pour publication. Le traitement des articles ainsi que leur mise à disposition aux auteurs et autres lecteurs est entièrement gratuit.

LA RIVISTA BRASILIANA DI SCIENZE DI POLIZIA - RBCP (ISSN online 2318-6917 e ISSN stampato 2178-0013) è una pubblicazione online e cartacea, peer-reviewed, accesso aperto e mira a pubblicare lavori scientifici (articoli, recensioni e interviste) preparati da e ricercatori stranieri, quando ritenuti rilevanti per l'avanzamento teorico-pratico delle Scienze di Polizia, promuovendo la produzione di conoscenza, l'interdisciplinarietà dialettica e lo scambio di esperienze della dottrina di polizia a livello accademico. Si tratta di un periodico con finalità accademiche, legato al Corso di Laurea in Scienze della Polizia del Coordinamento Scuola Superiore di Polizia (CESP/ANP), pubblicato dal 2010, con cadenza semestrale e, dal 2020, con cadenza quadrimestrale, nei mesi di gennaio, maggio e settembre, in formato ibrido (elettronico e cartaceo), con una tiratura di 1000 copie. RBCP ha un Comitato Editoriale composto da ricercatori nazionali e stranieri. Sono ammessi alla pubblicazione articoli in portoghese, inglese, spagnolo, francese e italiano. L'elaborazione degli articoli così come la loro messa a disposizione di autori e altri lettori è completamente gratuita.

© 2010 - ANP - Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais da Coordenação Escola Superior de Polícia

Todos os direitos reservados

Artigos publicados em Acesso Aberto sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional, que permite copiar e redistribuir o material em qualquer meio ou formato, fazer adaptações, desde que dê o crédito apropriado ao autor, forneça um link para a licença e indique se as alterações foram feitas, sob responsabilidade exclusiva de quem fizer as adaptações. Está vedado o uso comercial do material disponibilizado ou criar restrições adicionais não previstas nesta licença. Os conceitos emitidos em artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião da revista ou da Academia Nacional de Polícia.



Ministério da Justiça e Segurança Pública

Ministro: Flavio Dino de Castro e Costa

Polícia Federal

Diretor-Geral: Andrei Augusto Passos Rodrigues

Academia Nacional de Polícia

Diretor: Luciana do Amaral Alonso Martins

Coordenação Escola Superior de Polícia

Coordenador: Rodrigo de Souza Carvalho



Endereço para Correspondência (Mailing Address)

Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais

Coordenação Escola Superior de Polícia da Academia Nacional de Polícia

Rodovia DF 001 KM 02, Setor Habitacional Taquari - Lago Norte, CEP: 71559-900,

Brasília - DF, Telefone (61) 2024-8877. Email: publicacsp.anp.dgp@pf.gov.br -

Website: <https://periodicos.pf.gov.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca da Academia Nacional de Polícia

Revista Brasileira de Ciências Policiais / Academia Nacional de Polícia. – v. 14, n. 11, jan-abr. - Brasília : Academia Nacional de Polícia, 2023.

537 p.

Edição Quadrimestral.

ISSN: 2178-0013

e-ISSN: 2318-6917

1. Ciência policial – Periódico. 2. Investigação criminal. 3. Perícia criminal. 4. Polícia Federal. I. Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. Academia Nacional de Polícia.

CDU 351.74



Editor-Geral (*General Editor*)

Stenio Santos Sousa

Editor de Área - Perícias Criminais (*Area Editor - Criminal Forensics*)

Jesus Antônio Velho

Editor de Área - Papiloscopia Forense (*Area Editor - Forensics Papilloscopy*)

Kristiane de Cássia Mariotti

Editor de Dossiê Temático (*Thematic Dossier Editor*)

Gertrudes Aparecida Dandolini

Comissão Editorial (*Editorial Commission*)

Elzio Vicente da Silva

Stenio Santos Sousa

Márcio Adriano Anselmo

Gilson Matilde Diana,

Josias Rodrigues Alves

Giovani Lemos de Carvalho Junior

Produção Editorial (*Editorial Production*)

Projeto Gráfico e Capa: Eliomar da Silva Pereira; Gilson Matilde Diana; Gleydiston Rocha; Stenio Santos Sousa, Queirian Gonçalves de Sá e Daniel Marcos Gomes

Normalização: Sônia Luiza de Oliveira; Virgílio Vieira de Melo Junior.

Revisão (Português e Espanhol): Michelle Staphane Marques da Silva Rodrigues

Revisão (Inglês): Giovani Lemos de Carvalho Junior

Tradução (Português e Espanhol): Michelle Staphane Marques da Silva Rodrigues

Tradução (Inglês): Giovani Lemos de Carvalho Junior

Diagramação: Querian Sá e Gleydiston Rocha





Conselho Editorial (*Editorial Board*)

Ph.D. Prof. **Anthony Wynne Pereira**,
King's College London, Reino Unido

Prof. Doutor **Sandro Lúcio Dezan**
Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) e Centro de Investigação de Justiça e Governação (JusGov), Grupo Jus-Crim - Justiça Penal e Criminologia, e do Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos (DH-CII), da Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal., Brasil

Prof. Doutor **Eugenio Raúl Zaffaroni**
Corte Interamericana de Derechos Humanos, Argentina

Prof. Doutor **Cristiano Barros de Melo**,
Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Prof. Doutor **Eliomar da Silva Pereira**
Escola Superior de Polícia, Academia Nacional de Polícia, Polícia Federal, Brasil

Profª. Doutora **Elisângela Melo Reghelin**
Academia de Polícia Civil do Rio Grande do Sul e Universidade Vale dos Sinos (Unisinos), Brasil

Prof. Doutor **Milton Fornazari Junior**
Escola Superior de Polícia, Academia Nacional de Polícia, Polícia Federal, Brasil

Prof. Doutor **Luciano Loiola da Silva**
Polícia Militar do Distrito Federal, Instituto Superior de Ciências Policiais, Brasil

Prof. Doutor **Alexandre Morais da Rosa**
Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Profª. Doutora **Teresa Aguado-Correa**
Universidad de Sevilla, Espanha

Prof. Doutor **Américo Bedê Freire Junior**
Faculdade de Direito de Vitória, Brasil

Prof. Doutor **Paulo Henrique de Godoy Sumariva**
Academia de Polícia Civil de São Paulo | Centro Universitário de Rio Preto/SP, Brasil

Profª. Doutora **Anabela Miranda Rodrigues**
Universidade de Coimbra, Portugal

Profª. Doutora **Laura Zúñiga Rodríguez**
Universidad de Salamanca, Espanha

Profª. Doutora **Bruna Capparelli**
Università di Bologna, Itália

Prof. Doutor **Nereu José Giacomolli, Pontificia**
Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil

Profª. Doutora **Marta Saad**
Universidade de São Paulo, Brasil

Prof. Doutor **Luiz Roberto Ungaretti de Godoy**
Escola Superior de Polícia / Fundação Amaro Alves Penteado / PUC-SP / Escola Paulista de Direito, Brasil

Profª. Doutora **Cristina Maria Zackseski**
Universidade de Brasília, Brasil.

Prof. Doutor **Geraldo Prado**
Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), Brasil

Ph.D. Prof. **Aili E. Malm**

California State University (CSU), Estados Unidos
Prof. Doutor **Carlos Roberto Bacila**
Universidade Federal do Paraná e Escola Superior de Polícia, Brasil

Profª. Doutora **Elenice de Souza Oliveira**
Montclair State University, U.S., EUA, Brasil

Prof. Doutor **Guilherme Cunha Werner**
Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP) e Escola Superior de Polícia, Brasil

Prof. Doutor **Guilherme Henrique Braga de Miranda**
Escola Superior de Polícia, Brasil

Profª. Doutora **Lúcia Maria de Sousa Gomes Gouveia Pais**
Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Portugal, e Instituto Universitário Egas Moniz,
Lisboa, Portugal

Prof. Doutor **Jairo Enrique Suárez Alvarez**
Escuela de Posgrados de Policía Miguel Antonio Pizarro / Centro de Pensamento Policial, Colômbia

Prof. Doutor **Luiz Henrique de Araújo Dutra**
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil

Prof. Doutor **Manuel Monteiro Guedes Valente**
Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal

Prof. Doutor **Patricio Tudela Poblete**
Universidad de Chile, Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL), Chile

Ph.D. Prof. **Spencer Chainey**
University College London (UCL), Reino Unido





Indexadores (Indexers)



Bibliotecas



HARVARD
LIBRARY



Corte IDH
Protegiendo Derechos



Biblioteca Digital MJ



Bases de Datos (DataBases)



¿Dónde lo publico?



SUMÁRIO

Editorial: Governança, Gestão e Inovação em Segurança Pública 17

Editorial: Governance, Management and Innovation in Public Safety

Editorial: Gobernanza, Gestión e Innovación en Seguridad Ciudadana

GERTRUDES APARECIDA DANDOLINI

Dossiê - Governança, Gestão e Inovação em Segurança Pública

Ambiente e resultados de uma inovação tecnológica forense premiada na Polícia
Federal 41

*Environment and results of a forensic technological innovation awarded by Brazilian
Federal Police.*

*Ambiente y resultados de una innovación tecnológica forense galardonada en la Policía
Federal*

LANA MONTEZANO

THIAGO MENDONÇA MUNIZ DE ALBUQUERQUE

JOSÉ ALYSSON DEHON MORAES MEDEIROS

SIDNEY DE OLIVEIRA BARBOSA

Orientação empreendedora na Polícia Federal – estímulos e restrições a partir das
características organizacionais 71

*Entrepreneurial orientation in the Brazilian Federal Police – stimuli and restrictions
based on organizational characteristics*

*Orientación emprendedora en la Policía Federal Brasileña – estímulos y restricciones a
partir de las características organizacionales*

EDUARDO MÁRCIO SANTOS GALDINO DA SILVA

DANIEL PIRES VIEIRA

Segurança Pública com Cidadania no Governo Lula: Uma Análise Crítico-
-Revisitada do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci
– 2007/2012), sua Continuidade e Possibilidades de Mudanças105

*Public Security with Citizenship in the Lula Government: A Critical-Revisited
Analysis of the National Public Security with Citizenship Program (Pronasci –
2007/2012), Its Continuity and Possibilities of Changes*

*Seguridad Pública con Ciudadanía en el Gobierno de Lula: Un Análisis Crítico-
-Revisado del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci
– 2007/2012), Su Continuidad y Posibilidades de Cambios*

BRUNO ZAVATARO (*in memoriam*)

MARCELO BORDIN

Influência de fatores *lean office* na investigação policial149

Influence of lean office factors on police investigation

Influencia de los factores lean office en la investigación policial

RÚBEN FERNANDO DE LARA

MARJORI GONÇALVES LENCINA

MYGRE LOPES DA SILVA

JOÃO GARIBALDI ALMEIDA VIANA

Sistema de medição de desempenho para a Polícia Militar do Estado do Paraná .189

Performance measurement system for Military Police of Paraná State

Sistema de medición de desempeño para Policía Militar del Estado de Paraná

ANDRE FELIPE GRUBER BUENO

GUSTAVO ABIB

Raciocínio Investigativo: Análise Racional da Investigação Criminal Segundo a
Teoria dos Jogos.....227

*Investigative Reasoning: Rational Analysis of Criminal Investigation According to
Game Theory*

*Razonamiento Investigativo: Análisis Racional de la Investigación Criminal Según la
Teoría de Juegos*

ANDRÉ LUIZ BERMUDEZ PEREIRA

Inovação na Polícia Federal do Brasil: Criatividade e Liderança para Estímulo ao Ambiente de Inovação253

Innovation in the Brazilian Federal Police: Creativity and Leadership to Stimulate the Innovation Environment

Innovación en la Policía Federal de Brasil: Creatividad y Liderazgo para Estimular el Ambiente de Innovación

PAULA DORA AOSTRI MORALES

Criptomoedas como Moeda Paralela: Apontamentos entre a Liberdade Financeira e o (Des)Controle Estatal no Combate e Repressão à Lavagem de Dinheiro.....289

Cryptocurrencies as a Parallel Currency: Notes between Financial Freedom and State (Un)Control in the Fight and Repression of Money Laundering

Las Criptomonedas como Moneda Paralela: Notas entre la Libertad Financiera y el (Des)Control Estatal en la Lucha y Represión del Blanqueo de Capitales

CLAUDIA HORCHEL

Artigos - Temas Livres

La sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?321

A sanção sem preceito. Rumo a uma licença de medidas de prevenção de questões criminais?

The sanction without precept. Towards a leave of prevention measures from criminal matters?

FEDERICO CONSULICH

O Emprego do Banco de Perfis Genéticos em Casos Envolvendo Indivíduos Identificados Criminalmente no Brasil363

Application of the Genetic Profile Database in Cases Involving Criminally Identified Individuals In Brazil

El Empleo del Banco de Perfiles Genéticos en Casos Envolviendo Individuos Identificados Criminalmente en Brasil.

MARIANA PEREIRA RIBEIRO

RONALDO CARNEIRO DA SILVA JÚNIOR

Diálogo entre a Química E O Direito: Uma Aproximação Necessária para a Lei de Drogas387

Dialogue between Chemistry and Law: A Necessary Approach to Drug Law

El Diálogo entre la Química y el Derecho: Un Enfoque Necesario para la Ley de Drogas

CAIO HENRIQUE PINKE RODRIGUES

ALINE THAIS BRUNI

A Formação do Policial para a Docência na Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal a Partir da Aprendizagem Baseada em Problemas.....425

Police Training for Teaching at the Superior School of Civil Police of the Federal District Based on Problem-Based Learning

Formación Policial para la Docencia en la Escuela Superior de Policía Civil del Distrito Federal Basada en el Aprendizaje Basado en Problemas

RENATA GUILHOES BARROS SANTOS

SIMONE BRAZ FERREIRA GONTIJO

A Compatibilização do Controle Externo da Atividade Policial com a Confiança Necessária à Cooperação em Inteligência455

The Compatibilization Between the Police Activity Supervision and the Trustiness Needed for the Cooperation in Intelligence

La Compatibilización del Control Externo de la Actividad Policial con la Confianza Necesaria a la Cooperación en Inteligencia

RAFAEL SCHWEZ KURKOWSKI

RODNEY DA SILVA

A Utilização do Banco de Perfis Genéticos como Ferramenta na Identificação de Pessoas Desaparecidas483

The Use of the DNA Database as a Tool in The Missing People Identification

El Uso del Banco de Perfil Genético como Herramienta en la Identificación de Personas Desaparecidas

LUCIANA PAULA DO AMARAL COELHO SAMPAIO

ALINE COSTA MINERVINO

Interview with Spencer Chainey: results of the Intelligence-Oriented Policing
Project515

*Entrevista com Spencer Chainey: resultados do Projeto de Policiamento Orientado à
Inteligência*

*Entrevista con Spencer Chainey: resultados del Proyecto de Vigilancia Orientada a la
Inteligencia*

WELLINGTON CLAY PORCINO SILVA

EDITORIAL



EDITORIAL: GOVERNANÇA, GESTÃO E INOVAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

*EDITORIAL: GOVERNANCE, MANAGEMENT AND
INNOVATION IN PUBLIC SAFETY*

*EDITORIAL: GOBERNANZA, GESTIÓN E INNOVACIÓN
EN SEGURIDAD CIUDADANA*

GERTRUDES APARECIDA DANDOLINI

DOUTORA EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO


DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DO CONHECIMENTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

FLORIANÓPOLIS, BRASIL

gertrudes.dandolini@ufsc.br

 <http://lattes.cnpq.br/3098548295086867>

 <http://orcid.org/0000-0003-0867-9495>

RESUMO

Diante do cenário atual de incertezas, desafios complexos, e aceleradas mudanças tecnológicas, exigem da Segurança Pública e demais setores relacionados, adaptações e transformações para continuar cumprindo seu papel. A inovação, a boa governança e gestão são elementos que podem impulsionar e fazer acontecer as mudanças necessárias sem perder de vista a sua função de preservar a ordem pública e gerar valor público. Assim, este dossiê temático traz esses temas à discussão, por meio de análise do marco legal, pesquisa científicas e relatos de iniciativas de órgão do setor público, em especial da Segurança Pública. Os resultados mostram que as transformações estão ocorrendo, tanto na evolução do marco legal, quanto em iniciativas inovadoras, mas que são neces-

sárias maiores discussões, trabalho colaborativo, e aprendizagem de rede para avançar. Há carência de proposta de modelos, frameworks, diretrizes, técnicas e ferramentas tangíveis que possam orientar o desenvolvimento de uma cultura de Governança, Gestão e Inovação em Segurança Pública efetivas. Consta-se, também, que o fator humano, as pessoas, são o diferencial neste processo de mudança. Nessa direção, incentivos, capacitações, criação de ambientes de colaboração e coprodução (como laboratórios de inovação), criação de redes intra e interorganizacionais são mecanismos com potencial para impulsionar e acelerar as inovações.

PALAVRAS-CHAVE: governança pública; gestão; inovação no setor público; segurança pública.

ABSTRACT

In view of the current scenario of uncertainties, complex challenges, and accelerated technological changes, Public Security and other related sectors require adaptations and transformations to continue fulfilling their role. Innovation, good governance, and management are elements that can drive and bring about the necessary changes without losing sight of their role in preserving public order and generating public value. Thus, this thematic dossier brings these themes to the discussion, through analysis of the legal framework, scientific research, and reports of initiatives by public sector bodies, especially Public Security. The results show that transformations are taking place, both in the evolution of the legal framework and in innovative initiatives, but that greater discussions, collaborative work, and network learning are needed to move forward. There is a lack of proposed models, frameworks, guidelines, techniques, and tangible tools that can guide the development of an effective culture of Governance, Management, and Innovation in Public Security. It is also known that the human factor, people, are the differential in this process of change. In this sense, incentives, training, the creation of collaboration and coproduction environments (such as innovation laboratories), creation of intra-organizational and inter-organizational networks are mechanisms that have the potential to boost and accelerate innovations.

KEYWORDS: public governance; management; innovation in the public sector; public security.

RESUMEN

Ante el escenario actual de incertidumbres, desafíos complejos y cambios tecnológicos acelerados, la Seguridad Pública y otros sectores afines requieren de adaptaciones y transformaciones para seguir cumpliendo su rol. La innovación, el buen gobierno y la gestión son elementos que pueden impulsar y provocar los cambios necesarios sin perder

de vista su papel en la preservación del orden público y la generación de valor público. Así, este dossier temático trae estos temas a la discusión, a través del análisis del marco legal, investigaciones científicas e informes de iniciativas de organismos del sector público, especialmente de Seguridad Pública. Los resultados muestran que se están produciendo transformaciones, tanto en la evolución del marco legal como en las iniciativas innovadoras, pero que se necesitan mayores discusiones, trabajo colaborativo y aprendizaje en red para avanzar. Faltan propuestas de modelos, marcos, lineamientos, técnicas y herramientas tangibles que puedan orientar el desarrollo de una cultura efectiva de Gobernanza, Gestión e Innovación en Seguridad Pública. Del mismo modo se advierte que el factor humano, las personas, son el diferencial en este proceso de cambio. En este sentido, los incentivos, la formación, la creación de entornos de colaboración y coproducción (como los laboratorios de innovación), la creación de redes intra e interorganizacionales son mecanismos con potencial para impulsar y acelerar las innovaciones.

PALABRAS CLAVE: gobernanza pública; administración; innovación en el sector público; seguridad pública.

Na sociedade contemporânea em que vivemos, coexistem conhecimento e tecnologias avançados e problemas perversos (“*wicked problems*”) que parecem insolúveis. Nessa dicotomia, a alta velocidade em que inovações surgem e colocam em xeque velhos paradigmas, deixando pessoas e instituições, muitas vezes, perdidas e sem rumo. Fica claro que há a necessidade de transformações que nos levem a um cenário de sustentabilidade social, ambiental, cultural e econômico, em que o bem comum é o maior valor e orientador das tomadas de decisões. Entende-se aqui por bem comum aquilo que é bom para mim, para os outros, para a sociedade como um todo e para o meio ambiente.

Em condições cada vez mais incertas e aceleradas, as organizações e a sociedade estão em processo de mudança de paradigma em diversos setores, incluindo o setor público. O ambiente em que o microssistema opera está mudando mais rapidamente do que os próprios sistemas e políticas que o compõem. Neste contexto, a inovação torna-se um imperativo, e não apenas mais uma opção (MACHADO; DANDOLINI; SOUZA E NEVES, 2022). Novas abordagens são necessárias na governança, na gestão e até nas estruturas que constituem esses sistemas para facilitar e agilizar as transformações e as inovações.

Especificamente, a Segurança Pública, encontra-se com provocações perante os desafios sociais e ambientes emergentes, assim como o cibercrime.

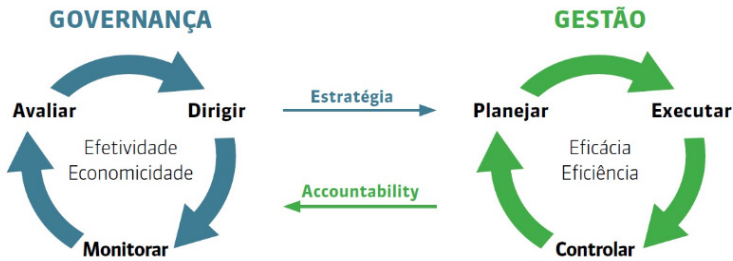
Nesta linha, a Segurança Pública precisa manter a ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, buscando o fortalecimento das ações de prevenção e repressão a crimes e a resolução pacífica de conflitos, combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro e a priorização de políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis, pesquisa e valorização dos profissionais, modernização e inovações nas instituições, entre outros (MJSP, 2021), por meio de ações integradas dos órgãos de segurança pública para atuar de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

Na literatura, identifica-se que nas últimas décadas a sociedade presenciou significativos avanços e inovações da segurança pública, propiciadas pelos avanços tecnológicos e pela nova governança pública. Além disso, o cenário demonstra os benefícios da convergência de conhecimentos práticos, científicos e sociais em prol da qualidade de vida, da segurança, da liberdade com responsabilidade e do desenvolvimento sócio-econômico-político-cultural.

Neste cenário, o tema da Governança, Gestão e Inovação em Segurança Pública oportuniza discussões que favorecem o desenvolvimento de estratégias, novos processos, novas arquiteturas organizacionais, táticas, operacionalidades, atitudes, capacidades e processos de liderança. A temática reconhece a importância do conhecimento interdisciplinar para a resolução de desafios no âmbito da segurança pública.

A governança difere da gestão (Figura 1), pois a primeira “é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas” (BRASIL, 2020, p.16). Já a gestão tem a função de “planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos” (BRASIL, 2020, p.16).

Figura 1: Relação entre Governança e Gestão



Fonte: BRASIL, 2020 (p.17).

Alinhado ao TCU, o PNSPDS: 2021 – 2030 - Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (BRASIL, 2021) prevê um sistema de governança que envolve mecanismos de liderança, estratégia e controle, por meio de um Comitê de Governança e Estratégia cuja função é avaliar, dirigir e monitorar a gestão e a condução da política. A questão da governança é abordada no Capítulo 2 – Governança, monitoramento, avaliação e gerenciamento de riscos do referido Plano. Especificamente, a Portaria MJSP Nº. 2, de 28 de janeiro de 2022, institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP, 2022).

Observa-se também que o PNSPDS 2021-2030 alinha-se a Agenda 2030¹: ODS-Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SILVA, PELIANO, CHAVES, 2020), principalmente ao ODS 17 que indica à necessidade de atuação conjunta e coordenada entre os diferentes atores para a efetiva implementação das propostas do plano de segurança pública, quando institui um sistema de governança. Também tem aderência aos ODS 3, 5 e 10 que tratam de ações relacionadas, direta ou indiretamente, à segurança pública, como a prevenção e superação da violência e do crime, e o acesso à justiça.

No mesmo sentido, o Ministério da Economia vem estruturan-

1 De forma bastante sintética, pode-se dizer que a Agenda 2030 é um plano global que apresenta 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODSs) a serem alcançados até 2030, de modo a promover um mundo melhor a todos os povos e nações.

do um modelo de governança amparado pelo Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse decreto define, em seu art. 2º, inciso I, governança “como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Uma boa governança pública visa gerar valor público, entendido nesse Decreto como:

produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e que modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos. (Art. 2, II)

Hoje, esse Decreto e seus desdobramentos (Decreto nº 9.191/2017, Decreto nº 9.745/2019, Decreto nº 9.759/2019, Decreto nº 10.139/2019, Portaria nº 4.424/2021 e Portaria nº 339/2020), assim como o modelo de governança proposto pelo Ministério da Economia² apresentam uma série de materiais e guias orientativos (cartilhas, roteiros operacionais, pílulas do conhecimento, ciclos de avaliação entre diversos outros) para auxiliar a institucionalização da governança à administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Ainda na linha de governança, Kempner-Moreira (2022) propõe um framework para a Governança Multinível da Segurança Pública Brasileira (MultiGov_SP) à luz do paradigma das redes organizacionais. O Framework proposto “respeita as boas práticas de governança e oportuniza elementos necessários para garantir resultados ágeis, efetivos, sólidos, sustentáveis e colaborativos, com o foco no bem comum dos diferentes stakeholders envolvidos” (KEMPNER-MOREIRA, 2022, p. 221). Desta forma, o Framework inclui elementos que potencializam a adoção da MultiGov como um dos possíveis modelos para a governança pública no Brasil.

2 <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/governanca>

Da mesma forma que a governança, a gestão pública também necessita de novos olhares e processos para ser mais eficaz e eficiente. Alguns termos relacionados incluem a gestão de riscos (ÁVILA, 2014; JUNIOR, 2021; DE SOUZA E SOUZA, 2021), gestão de pessoas (que inclui gestão por competência) (VON KRIIGER *et al.*, 2018), capacitação e treinamento e análise de desempenho (SANTOS; GOMES, 2021; BUDNHAK, 2022), universidades corporativas (CAMPOS; SILVA E SILVA, 2019), gestão do conhecimento (HONORATO; DE AZEVEDO GUIMARÃES, 2021), aprendizagem organizacional (KRAEMER, 2022; WILBERT, 2019), entre diversos outros temas. Observa-se que a Portaria MJSP nº 2, de 28 de janeiro de 2022, também traz, em seu Art. 5º, como elementos da governança: I - gestão estratégica; II - gestão administrativa; III - gestão de riscos e controles internos; IV - gestão de integridade; V - gestão de políticas públicas; VI - gestão de transparência; VII - gestão de dados e de sistemas de informações; e VIII - gestão de tecnologia da informação e comunicação (MJSP, 2022, p. 53).

A inovação, tema transversal, também vem ganhando espaço no setor público. Conforme Mulgan (2007) pode-se dizer, em uma definição simples, que a inovação no setor público trata de novas ideias que funcionam na criação de valor público. As ideias devem ser pelo menos em parte novas (em vez de melhorias); elas têm que ser aceitas (em vez de serem apenas boas); e elas têm que ser úteis. Nesta linha, Mazzucato, Kattel e Ryan-Collins (2020) defendem o trabalho em rede, de modo a reunir os diversos conhecimentos e coproduzir soluções conjuntas para gera valor público, e assim prover “o desenvolvimento da capacidade de inovar coletivamente no setor público, tornando-o mais aberto, colaborativo, interativo e participativo” (MACHADO *et al.*, 2022).

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) fez um estudo no contexto brasileiro, no qual identificou um crescimento recente em atividades específicas de inovação, em instituição de laboratórios de inovação, redes e intervenções orientadas a fundamentar ou incentivar a inovação no setor público (OECD, 2018). Sano (2020) corrobora com a OCDE a respeito do aumento significativo de laboratórios de inovação nos últimos anos em todos os poderes – Judiciário, Legislativo e Executivo, especialmente a partir de 2017.

Nesta seara, percebe-se um aumento recente de publicações acadêmicas no tema no contexto brasileiro, assim como no marco legal, incentivos e ações de órgãos públicos e privados que promovem a inovação no setor público.

No âmbito de marco legal, tem-se a Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004), que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Em seu Art. 9º-A (incluído pela Lei nº 13.243, de 2016) indica que os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado. Também temos o “Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação” (Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016) e o Decreto 9.283, de 7 de fevereiro de 2018 que estimulam as ICTs a atuarem colaborativamente, por meio de alianças estratégicas, com Empresas e Indústria e/ou Governo para o desenvolvimento de projetos de cooperação com foco em pesquisa e desenvolvimento, visando a geração de produtos, processos e serviços inovadores e, bem como a transferência da tecnologia. E, mais recentemente, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que “dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão” (Art. 1). Essa lei tem como um dos princípios (art. 2, XXVI) “a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público” e traz, no capítulo VI, as diretrizes para laboratórios de inovação, entendidos como:

espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública. (Art. 4, VII)

Como exemplo de Laboratório de Inovação, o Poder Judiciário, instituiu em 2017, o primeiro Laboratório de Inovação (iJusplab), na sede da Justiça Federal de São Paulo, que é uma arena de inovação,

destinada à cocriação de soluções a problemas complexos que envolvem a Justiça, com participação de diversos atores e com foco no usuário³.

No contexto do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Portaria da SENASP Nº 7, de 29 de janeiro de 2019 institui a Comissão de Prospecção de Inovações, Soluções Tecnológicas e Aquisições – Copaq no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (MJSP, 2019). E observa-se que o PNSPDS 2021 – 2030 destaca a inovação, quando apresenta na ação estratégica 10 “Realizar e fomentar pesquisas em inovação de produtos, equipamentos, tecnologia, métodos periciais e serviços de segurança pública, com o objetivo de certificá-los” (BRASIL, 2022, p. 36). Nesta direção, a Portaria MJSP nº 2, de 28 de janeiro de 2022 também ressalta a inovação quando estabelece a Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional (CGGE) para apoiar administrativamente ao Comitê de Governança Estratégica (CGE).

Na ENAP⁴ há iniciativas que promovem anualmente, desde 2015, a Semana Nacional de Inovação, em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério da Economia, o que também tem impulsionado a inovação no setor público.

Observa-se assim que o Brasil está avançando em termos de marco legal, iniciativas e orientações para melhorar efetividade do serviço público, em busca de gerar valor público e o bem comum. Porém, estamos no início desta batalha pois os problemas hoje apresentam-se com maior complexidade e interdependência, e o trabalho colaborativo e aprendizagem de rede (WILBERT, 2019) tornam-se cada vez mais relevante.

Como já dito, a inovação do setor público, deixou de ser apenas uma oportunidade e tornou-se um imperativo. A visão da inovação apenas com o olhar de geração de valor econômico e de competitividade está enfraquecendo, e a inovação como geradora de valor social, ambiental, valor público ganharam destaque nas últimas décadas. Nesta seara, diversas pesquisas ampliam os conhecimentos sobre a inovação no setor público.

3 <https://www.jfsp.jus.br/servicos-administrativos/ijusplab>

4 <https://semanadeinovacao.enap.gov.br/?pagina=evento>

Assim, na academia, pode-se citar aqui os livros de Cavalcante (2019) que visou discutir temas como: “*Design thinking* à inovação; Mix de métodos em prol da inovação; Cocriação e coprodução: casos de inovação aberta; Laboratórios de inovação: é testando que se inova; e Gamificação: aprendizado interativo nas políticas públicas” (p. 13). Essa obra é uma continuação de ações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que resultou no livro organizado - *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos*, em 2017 (CAVALCANTE *et al.*, 2017).

Nesta linha, em 2022, foi publicado o livro organizado “*Inovação no setor público: desafios e possibilidades*” (MACHADO *et al.*, 2022) que propõe debater as fontes de inovação no setor público, que emergem neste novo cenário, e, particularmente discute as seguintes temáticas: Políticas de inovação orientadas por missão no setor público (WATANABE-WILBERT *et al.*, 2022); Tipologias da inovação no setor público (MORALES; DANDOLINI, 2022); Intraempreendedorismo e inovação no setor público (MALISCHESKI; KANGERSKI, 2022); e Laboratórios de Inovação no setor público (RAPETTE *et al.*, 2022).

A inovação (de políticas, de processos, governança, gestão, serviços, produtos, entre outros) no setor público é o elemento que mobilizará a adaptação das organizações ao ambiente para assim melhor enfrentarem os desafios perversos. O processo de inovação e a gestão da inovação são dependentes do conhecimento (TIDD; BESSANT, 2018), o principal capital da atualidade; e da gestão do conhecimento (BATISTA, 2005), processo que envolve pessoas (incluindo a liderança), processos e tecnologias, e é essencial tanto à governança e à gestão quanto à inovação. As comunidades de prática, uma ferramenta de gestão do conhecimento, têm se mostrado eficiente no desenvolvimento de inovações no setor público, como mostram os trabalhos de Wilbert (2015) e Morales (2021).

Nesta cadência, em que a academia e as organizações de Segurança Pública se conectam para produzir conhecimentos científico e aplicado, esta edição trás oito artigos, sendo alguns de cunho teóricos, outros empíricos (quantitativos e qualitativos) em organizações da Segurança Pública. Na sequência, apresentamos uma breve descrição do

que cada artigo aborda, indicando os autores e as instituições ao qual estão ligados.

Este dossiê temático perpassa pelas três temáticas principais: governança, gestão e inovação no setor da segurança pública. Na linha de inovação tem-se os quatro primeiros artigos, sendo dois de cunho qualitativo, um quantitativo (*survey*), um ensaio teórico; a de gestão contempla três artigos, sendo um estudo quantitativo, um de cunho teórico e um qualitativo; e em governança, um que aprofunda uma análise crítica de políticas federais de segurança pública implementadas no Brasil a partir dos anos 2000.

O primeiro artigo “Ambiente e resultados de uma inovação tecnológica forense premiada na Polícia Federal”, de autoria Lana Montezano do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, em coautoria com Thiago Mendonça Muniz de Albuquerque, José Alysson Dehon Moraes Medeiros e Sidney de Oliveira Barbosa da Polícia Federal. Estes autores descrevem, por meio de um estudo de caso no Setor Técnico Científico na Paraíba da Polícia Federal (premiado no iNOV-PF), o ambiente de inovação tecnológica forense, no qual identificam motivos que impulsionaram o desenvolvimento da inovação e desafios enfrentados, bem como os resultados obtidos na atividade da perícia criminal e as contribuições da inovação tecnológica para a segurança pública. O artigo, além de evidenciar a inovação como geradora de valor público, aponta a gestão do conhecimento como elemento relevante à inovação, e destaca a equipe interdisciplinar, o compartilhamento do conhecimento, a colaboração entre os envolvidos e a memória como fatores de sucesso da inovação pesquisada. Desta forma, o artigo trás subsídios às instituições do setor público que buscam inovar.

A inovação e o empreendedorismo sempre estiveram lado a lado no desenvolvimento das organizações. Assim, para complementar o artigo anterior, os autores Eduardo Márcio Santos Galdino da Silva, da Polícia Federal, e Daniel Pires Vieira, da Universidade de Brasília, abordam a identificação de características organizacionais que atuam como indutoras ou inibidoras do comportamento empreendedor. Com o artigo “Orientação empreendedora na Polícia Federal – estímulos e restrições a partir das características organizacionais”

os autores objetivam analisar a relação entre características presentes na organização e a orientação empreendedora de servidores públicos, por meio de uma pesquisa de levantamento (*survey*) com delegados da Polícia Federal. Os dados evidenciaram que os fatores organizacionais da PF “Liderança” e “Receptividade a Novas Tecnologias” influenciam positivamente a orientação empreendedora “Proatividade Intraorganizacional” dos delegados; e os fatores Liderança e Capacitação/Treino à orientação “Propensão ao Risco”. Ainda, o estudo evidenciou que os fatores organizacionais “Legislação” e a “Capacitação/Treino” mostram incentivos à “Propensão ao Risco”. O que indica que o conhecimento e restrições características das organizações públicas (que muitos pensam constituir-se em barreiras) evidenciaram-se, no contexto da PF, como fomentos a orientação empreendedora dos delegados. A liderança destacou-se fortemente como um estímulo a orientação empreendedora no contexto da PF. Porém, os autores alertam que as variáveis independentes investigadas não explicam totalmente a “Orientação empreendedora” no serviço público. Assim, há a necessidade de mais estudos nesta direção, a fim de construir e validar um instrumento de pesquisa mais robusto para mensurar outros fatores organizacionais, como a presença de carreira estruturada e disponibilidade orçamentária. Também recomendam a aplicação deste estudo em outras organizações do setor público.

Ainda na linha de liderança, o terceiro artigo, de Paula Aostri Morales, da Polícia Federal, explora a inovação no setor público por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva, realizada no contexto da Polícia Federal do Brasil. No artigo intitulado “Inovação na Polícia Federal do Brasil: criatividade e liderança para estímulo ao ambiente de inovação” a autora busca identificar como uma organização pública promove a inovação, à luz da criatividade e da liderança. O estudo baseou-se em revisão narrativa de literatura e análise documental. A análise documental debruçou-se sobre a legislação interna da PF, nas áreas de gestão do conhecimento, planejamento estratégico e inovação, disponíveis na Biblioteca Digital da Polícia Federal. A autora indica que a política de Gestão de Conhecimento (GC), aliada as ações estratégicas de GC da PF, favorece a mudança cultural e a inovação. Ainda, corroborando com autores do artigo anterior, a autora identificou que a legislação interna da PF estimula a inovação no contexto organizacional. A autora identificou, também, diversas ações estratégicas, políticas ou

programas, como a política “estímulo da criatividade, proatividade e experiência”, concurso para a seleção de práticas inovadoras, programa “Lidera PF” e o projeto de Laboratório de Inovação, que incentivam diretamente a inovação na instituição. A autora indica que a liderança é responsável pela estruturação de uma organização com capacidade de flexibilidade e adaptação, por meio de equipes criativas, pensamento crítico e com diversidade de competências; ainda pelo incentivo à geração de ideias colaborativas e ao compartilhamento de conhecimentos, de forma a contribuir para a institucionalização de uma cultura inovadora.

No quarto artigo desta edição, “Criptomoedas como moeda paralela: apontamentos entre a liberdade financeira e o (des)controle estatal no combate e repressão à lavagem de dinheiro”, a autora Cláudia Horchel, da Polícia Federal, discute tecnologias emergentes no contexto internacional, as criptomoedas e o *blockchain*. Essas tecnologias trazem, possivelmente, novo paradigma sociotécnico, e exercerão grandes influências na sociedade global e criará oportunidades, não só de inovações, mas de transformação em muitos setores da economia tradicional. Um exemplo é a influência que o *blockchain* exerce atualmente nos mercados financeiros por meio das criptomoedas, com destaque para o crescimento exponencial da capitalização de mercado envolvendo o Bitcoin. Neste contexto, a autora instiga a reflexão sobre a aplicação de criptomoedas, especificamente o Bitcoin e o seu sistema *blockchain*, como ferramenta na prática do crime de lavagem de dinheiro. A autora alega que ainda se tem pouco conhecimento a respeito dos efeitos destas tecnologias na prática do delito de lavagem de ativos, mas que a ausência de regulação por parte do governo poderia ser um incentivo ao crescimento desse delito. Trata-se de uma pesquisa descritiva, ancorada em literatura. A autora constatou que faltam evidências que associem o uso de moedas digitais e a expansão do delito de lavagem de ativos, mas identificou insuficiência de regulação estatais e internacionais a fim de rastreamento do referido delito. Assim, conclui que há a necessidade de analisar esses lapsos na regulação e na investigação criminal, e conciliar com essas tecnologias emergentes que fomentam a cibereconomia.

O quinto artigo, aborda a “Influência de fatores *lean office* na investigação policial: operações especiais”. *Lean office* (ou escritório

enxuto) refere-se a aplicar os princípios do pensamento enxuto às atividades não manufatureiras e tangíveis. Os autores, da Universidade Federal do Pampa, Rúben Fernando de Lara, Marjori Gonçalves Lencina, Mygre Lopes da Silva e João Garibaldi Almeida Viana visam identificar as principais influências de princípios de escritório enxuto na eficiência das operações policiais, em processos de investigações criminais no formato de operações especiais na PF. Trata-se de uma pesquisa exploratória-descritiva por meio de um *survey*, cujos respondentes foram policiais que trabalham em investigações criminais. O artigo aborda a produção e o pensamento enxuto em escritório de serviços públicos e discute a evolução do processo “operação especial” na PF. O artigo investiga três hipóteses: se a adoção de conceitos de Lean Office (H1), a identificação e eliminação dos desperdícios (H2) influenciam a eficiência das operações policiais; e tamanho da equipe não apresenta influência sobre a eficiência das operações policiais (H3). Como resultado, segundo os autores, os dados evidenciaram parcialmente a H1, já que apenas um dos três fatores analisados, “produção autorizada baseada em equipe” influencia positivamente a eficiência das operações policiais. Já as hipóteses H2 e H3 foram confirmadas, ou seja, identificação e eliminação dos desperdícios apresentam influência positiva sobre a eficiência das operações policiais e o tamanho da equipe não interfere nesta eficiência. Assim, concluem que os processos de investigações criminais podem se beneficiar com a adoção dos princípios do pensamento enxuto. Os autores indicam limitações no estudo referente tanto a complexidade destas relações, que dependem de outras variáveis não abordadas nessa pesquisa, e da amostra não probabilística que impede generalizações dos achados. Desta forma, os autores também indicam estudos futuros que podem enriquecer e agregar valor aos processos de investigações criminais.

No sexto artigo desta edição, André Luiz Bermudez Pereira, da Polícia Civil de Santa Catarina, traz uma reflexão e discussão sobre o processo de investigação criminal, à luz da Teoria de Jogos. Neste ensaio teórico, o autor parte da hipótese que a lógica da Teoria dos Jogos auxilia estrategicamente a análise racional em uma investigação criminal. Ele, então, analisa os conceitos e condução da investigação criminal e as funções do presidente dos atos investigativos, e tem em vista compreender a mentalidade investigativa e o raciocínio lógico na resolução de crimes, realizando uma comparação com as estratégias da

Teoria dos Jogos. O autor conclui que sob o olhar estratégico e da gestão, o processo de investigação criminal é um jogo de interesses entre diversos atores (investigadores, vítimas, testemunhas, investigados), e desta feita, identifica que a Teoria dos Jogos pode ser aplicada como um mecanismo na estruturação do pensamento estratégico na investigação criminal, que por meio de suas ferramentas e estratégias pode auxiliar o tomador de decisão a refletir racionalmente e planejadamente.

No sétimo artigo, os autores, André Felipe Gruber Bueno, da Polícia Militar do Paraná, e Gustavo Abib, da Universidade Federal do Paraná, propõem um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da PMPR. Esse sistema tem a função de auxiliar os gestores a terem acesso a informações adequadas para a tomada de decisão mais ágil e efetiva. Para a estruturação do sistema de medição, os autores partem da ferramenta *balanced scorecard*, conhecida como BSC, uma versão adaptada para o contexto do setor público. Para auxiliar, envolveram 18 gestores de quatro batalhões de área, com os quais foram realizadas entrevistas e grupos focais. Como resultado, foram identificados 48 indicadores (metas e iniciativas específicas) críticos e necessários a serem monitorados pelos batalhões de área da PMPR. As contribuições do artigo se destacam principalmente pela replicabilidade do sistema proposto em outros batalhões, e o potencial de melhoria e visibilidade dos serviços oferecidos (resultado), que pode levar a satisfação da sociedade, ampliação de investimento e geração de melhores impactos na segurança pública. Como estudos futuros, os autores indicam o acompanhamento da implementação no contexto estudado, visando avaliar seu impacto e indicar possíveis melhorias, e a adaptação para outros contextos.

O último artigo desta edição, mas não menos importante, faz uma análise crítica e profunda de políticas federais de segurança pública implementadas no Brasil a partir dos anos 2000, em especial do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (2007/2012). Neste artigo “Segurança pública com cidadania no Governo Lula: uma análise crítico-revisitada do Programa Nacional de Segurança Pública com cidadania (Pronasci – 2007/2012), sua continuidade e possibilidades de mudanças”, os autores, Bruno Zavataro, Universidade Federal do Paraná, e Marcelo Bordin, pesquisador do Centro de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos da Universidade

Federal do Paraná, desenvolvem uma pesquisa bibliográfica e análise documental (legislação, planos nacionais de segurança pública e 31 convênios (casos) que foram celebrados no Estado do Paraná pelo Pronasci). Os autores fecham a discussão ressaltando a governança da Segurança Pública, as transformações da ação governamental e os deslocamentos epistemológicos e metodológicos produzidos pelo Pronasci. Enfatizam que os efeitos foram na direção de uma governança democrática, da modernização e da inovação, com criação de parceria, redes e diversidade de atores capazes de ressignificarem juntos as políticas públicas tradicionais, com potencial para formulação de um novo quadro teórico-metodológico com capacidade de apreende essas novas configurações. Mas chamam a atenção para essas reconfigurações, seus limites e deslocamentos operados nas políticas públicas no Brasil; e indicam que se considerem as desigualdades sociais e econômicas ao repensar as políticas de segurança pública no Brasil.

Encerro este editorial sentindo-me realizada pelos resultados alcançados e grata pela colaboração de todos que se engajaram para a realização de mais uma edição da Revista Brasileira de Ciências Policiais: autores, avaliadores, revisores, equipe técnica. Em nome de toda equipe, desejo uma excelente leitura, aprendizados e transformações!

BIOGRAFIA DA EDITORA CONVIDADA

GERTRUDES APARECIDA DANDOLINI

DOUTORA E MESTRE EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E LICENCIADA EM MATEMÁTICA, TODOS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). ATUALMENTE É PROFESSORA TITULAR DO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DO CONHECIMENTO E DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA E GESTÃO DO CONHECIMENTO (PPGEGC) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. FOI COORDENADORA DO PPGEGC ENTRE 2016 E 2019. É COORDENADORA ACADÊMICA DO MESTRADO INTERINSTITUCIONAL ENTRE O PPGEGC/UFSC E O MINISTÉRIOS DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. ESTÁ ASSOCIADA A TRÊS GRUPOS DE PESQUISA: SENDO LÍDER DO NÚCLEO DE ESTUDOS EM INOVAÇÃO, GESTÃO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (IGTI/UFSC), MEMBRO DO NÚCLEO DE ENGENHARIA DA INTEGRAÇÃO E GOVERNANÇA DO CONHECIMENTO (ENGIN/UFSC) E DO GRUPO CONHECIMENTO, APRENDIZAGEM E MEMÓRIA ORGANIZACIONAL - KLOM/UFSC). TEMAS DE INVESTIGAÇÃO ENVOLVEM, PRINCIPALMENTE, INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO, INOVAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

E SOCIAL, GESTÃO DO CONHECIMENTO, GOVERNANÇA, UNIVERSIDADE CORPORATIVA, SABEDORIA PRÁTICA, E APRENDIZAGEM DE REDE. TEM MAIS DE 400 PUBLICAÇÕES ENTRE ARTIGOS, LIVROS E CAPÍTULOS DE LIVROS, E TEM EXECUTADO VÁRIOS PROJETOS DE INVESTIGAÇÃO/EXTENSÃO, ESPECIALMENTE NO CONTEXTO DO SETOR PÚBLICO (NA ÁREA DA EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA).

REFERÊNCIAS

ÁVILA, M. D. G. Gestão de riscos no setor público. *Revista Controle: doutrinas e artigos*. 12(2), 179-198. 2014.

BATISTA, F. F. et al. Gestão do conhecimento na administração pública. Brasília: Ipea, 2005.

BRASIL. *Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília: Senado, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. *Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília: Senado, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.243, de 11 de Janeiro de 2016*. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm#art2>. Acesso em 14 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030*. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria MJSP Nº 2, DE 28 DE JANEIRO DE 2022*. Institui o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6078/4/PRT_GM_2022_2.html. Acesso em 14 dez de 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria SENASP Nº 7, DE 29 DE JANEIRO DE 2019*. Institui a Comissão de Prospecção de Inovações, Soluções Tecnológicas e Aquisições – Copaq no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP. Brasília: MJSP, 2019. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2942/2/PRT_ESPEN_2019_112.html. Acesso em: 14 dez. 202.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União*. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BUDNHAK, Juliane Aparecida. *Fazemos, mas não sabemos o quanto: os desafios para implementar medidas de desempenho organizacional em segurança pública*. 2022. 192 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

CAMPOS, A. T., SILVA, G., & SILVA, S. W. . Universidade corporativa Bombeiro Militar: uma realidade plausível? *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, 17(1), 2019.

CAVALCANTE, Pedro (org). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea, 2017.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Wilber. (org). *Inovação e políticas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea, 2019.

DE SOUZA, J. T., & SOUZA, J. A. (2021). A ferramenta bow-tie no gerenciamento de riscos em projetos. *Revista E-Tech: Tecnologias para Competitividade Industrial-ISSN-1983-1838*, 14(1).

HONORATO, H. G., DE AZEVEDO GUIMARÃES, H. C. (2021). A gestão do conhecimento e o clima organizacional em uma organização militar da Marinha: passos iniciais. *Revista Gestão e Conhecimento*, 15(1), 70-93.

JUNIOR, V. H. K. (2020). Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability? *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14, e163964-e163964.

KEMPNER-MOREIRA, Fernanda. *Governança Multinível: um framework para a Governança da Segurança Pública Brasileira à luz do paradigma das redes organizacionais*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. 2022. Disponível em: <http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2022/09/Tese-Fernanda-Kempner-BU-Final.pdf>. Acesso em 12 dez. 2022.

KRAEMER, Rodrigo. *Modelo de maturidade do sistema de educação corporativa*. Dissertação, Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2018. Disponível em: <http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2018/05/Rodrigo-Kraemer.pdf>. Acesso em 12 dez. 2022.

KRAEMER, RODRIGO. *Tempo e Poder em Processos de Aprendizagem Organizacional: um estudo de caso sobre mudanças do uniforme da Polícia Rodoviária Federal*. Tese, Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2022

MACHADO, Andreia De Bem; DANDOLINI, Gertrudes Aparecida; SOUZA, João Artur DE E NEVES, MARIA LÚCIA Corrêa (orgs). *Inovação no setor público: desafios e possibilidades*. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022. DOI 10.31560/pimentacultural/2022.95835

MALISCHESKI, Karyne; KANGERSKI, Fabiana de Agapito. Intraempreendedorismo e Inovação no Setor Público. In: MACHADO, Andreia De Bem; DANDOLINI, Gertrudes Aparecida; SOUZA, João Artur DE E NEVES, MARIA LÚCIA Corrêa (orgs). *Inovação no setor público: desafios e possibilidades*. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022. DOI 10.31560/pimentacultural/2022.95835

MORALES, Paula Dora Aostri et al. Comunidades Virtuais de Prática como Facilitadoras de Inovação no Serviço Público: Um Estudo De Caso Na Polícia Federal. In: *Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação–ciki*. 2021.

Morales, Paula Dora Aostri; Dandolini, Gertrudes Aparecida. Tipologias da Inovação no setor Público: uma revisão integrativa da literatura. In: MACHADO, Andreia De Bem; DANDOLINI, Gertrudes Aparecida; SOUZA, João Artur DE E NEVES, MARIA LÚCIA Corrêa (orgs). *Inovação no setor público: desafios e possibilidades*. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022. DOI 10.31560/pimentacultural/2022.95835.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *The innovation system of the public sector in Brazil*: Preliminary findings of the OECD. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Brazil-innovation-findings-EN-3.pdf>. Acesso em 14 dez. 2020.

RAPETTE, Palmyra F. R.; SILVEIRA, Gustavo M.; SOUZA, João Artur de; BASTOS, Lia C. Laboratórios de Inovação no Setor Público. IN: MACHADO, Andreia De Bem; DANDOLINI, Gertrudes Aparecida; SOUZA, João Artur DE E NEVES, MARIA LÚCIA Corrêa (orgs). *Inovação no setor público: desafios e possibilidades*. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022. DOI 10.31560/pimentacultural/2022.95835

SANO, H. *Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Brasília: ENAP, 2020. 45 p.

SANTOS, A. P. Dos, GOMES, A. De O. (2021). Desempenho de organizações policiais: revisão sistemática da literatura. *Revista Do Serviço Público*, 72(1), 262-291. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4881>

SILVA, Enid Rocha Andrade da; PELIANO, Anna Maria; CHAVES, José Valente (Org.). *Agenda 2030 - ODS: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 3 jan. 2020.

TIDD, Joe; BESSANT, Joe. *Gestão da inovação*. Bookman Editora, 2018.

VON KRIIGER, C. C. P., DE ANDRADE, E. P., DA SILVA, A. M., DE OLIVEIRA MOURÃO, C., PIZZOL, R. A., & LIMA, S. T. P. (2018). Desafios à implantação de modelos de gestão por competências no setor público federal: o caso de uma autarquia federal. *Revista do Serviço Público*, 69(3), 707-740.

Watanabe-Wilbert, Julieta K.; NEVES, Maria Lúcia C.; MACHADO, Andréia de Bem; SOUZA, João Artur de. Políticas de Inovação Orientadas por Missão no Setor Pública. In: MACHADO, Andreia De Bem; DANDOLINI, Gertrudes Aparecida; SOUZA, João Artur DE E NEVES, MARIA LÚCIA Corrêa (orgs). *Inovação no setor público: desafios e possibilidades*. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022. DOI 10.31560/pimentacultural/2022.95835.

WILBERT, Julieta Kaoru Watanabe. *Aprendizagem de uma rede global transnacional à luz da aprendizagem multinível: estudo de caso no setor postal internacional*. Tese. Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2019. Disponível em <http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2020/02/JuliettaTeseAssinadaPDF-1.pdf>. Acesso em 12 dez. 2022.

WILBERT, Julieta Kaoru Watanabe. *Características de VCoPs que Influenciam Processos de Inovação: Estudo de Caso em uma Empresa Pública Brasileira*. Dissertação. Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2015



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

DANDOLINI, G. A. Editorial: Governança, Gestão e Inovação em Segurança Pública. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 17-38, jan.-abr. 2023.

<https://doi.org.br/10.31412/rbcp.v13i10.1049>



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.



**DOSSIÊ - GOVERNANÇA, GESTÃO E INOVAÇÃO EM
SEGURANÇA PÚBLICA**



AMBIENTE E RESULTADOS DE UMA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA FORENSE PREMIADA NA POLÍCIA FEDERAL

ENVIRONMENT AND RESULTS OF A FORENSIC TECHNOLOGICAL INNOVATION AWARDED BY BRAZILIAN FEDERAL POLICE.

AMBIENTE Y RESULTADOS DE UNA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA FORENSE GALADORNADA EN LA POLICÍA FEDERAL

Submetido em: 30.08.2022

Aceito em: 31.10.2022


LANA MONTEZANO

DOUTORA EM ADMINISTRAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA, BRASÍLIA-DF, BRASIL

lanamontezano@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/8876142292537855>

 <https://orcid.org/0000-0001-5288-4299>

THIAGO MENDONÇA MUNIZ DE ALBUQUERQUE

MESTRE EM ENGENHARIA DE ESTRUTURAS


DOUTORANDO EM ENGENHARIA MECÂNICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, JOÃO PESSOA-PB, BRASIL

POLÍCIA FEDERAL, JOÃO PESSOA-PB, BRASIL

thiago.tmma@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/9909280751844350>

 <https://orcid.org/0000-0002-5799-1576>


JOSÉ ALYSSON DEHON MORAES MEDEIROS

DOUTOR EM CIÊNCIAS E ENGENHARIA DE MATERIAIS

POLÍCIA FEDERAL, JOÃO PESSOA-PB, BRASIL

alysson.jadmm@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/3511867086501744>

 <https://orcid.org/0000-0001-8607-3806>


SIDNEY DE OLIVEIRA BARBOSA

MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL

POLÍCIA FEDERAL, JOÃO PESSOA-PB, BRASIL

sidney.sob@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/0276386584055638>

 <https://orcid.org/0000-0003-1428-8060>

RESUMO

A pesquisa teve como finalidade descrever o ambiente de uma inovação tecnológica premiada, contemplando o objetivo, os motivos e os desafios enfrentados, bem como os resultados obtidos na atividade da perícia criminal e suas possíveis contribuições para a segurança pública e sociedade. Foi realizado estudo de caso com pesquisa descritiva e abordagem qualitativa, a partir de entrevistas semiestruturadas, realizadas virtualmente, com todos os servidores públicos que participaram do projeto de criação do Módulo de Levantamento de Quantitativos para fins forenses de engenharia legal pelo Setor Técnico Científico na Paraíba da Polícia Federal, premiado no iNOV-PF. Os dados coletados foram submetidos à análise de conteúdo categorial temática. Foram identificados oito motivos que impulsionaram o desenvolvimento da inovação (ex.: necessidade de aperfeiçoamento do trabalho; casuística de obras padronizadas), 17 diferentes desafios para o desenvolvimento da inovação (ex.: dificuldade de conciliar demandas do trabalho e esforço extra do desenvolvimento); seis dificuldades no uso (ex.: falta de familiaridade com a nova ferramenta); 19 resultados obtidos com o uso da ferramenta (ex.: redução de tempo, maior precisão e qualidade no trabalho); nove possíveis contribuições da inovação tecnológica para a segurança pública (ex.: diminuição da impunidade dos crimes, ganho social). O artigo contribui em relatar variáveis que influenciaram no desenvolvimento de uma experiência que ganhou um prêmio de inovação em processos organizacionais na Polícia Federal, além dos ganhos obtidos e possíveis contribuições para segurança pública, demonstrando os efeitos da inovação nos serviços prestados e na geração de valor público. Espera-se que a experiência contribua no fomento ao desenvolvimento de outras inovações no setor público.

PALAVRAS-CHAVES: inovação tecnológica. melhoria de processos organizacionais. celeridade do trabalho. setor público. segurança pública.

ABSTRACT

The research aim was to describe the environment of a technological innovation awarded, contemplating the objective, the reasons and the challenges faced, as well as the results obtained in the forensic activities and its possible contributions to public safety and society. A case study was carried out with descriptive research and a qualitative approach, based on semi-structured interviews, carried out virtually, with all public servants who participated in the project to create the Quantitative Survey Module for forensic purposes in the legal engineering of Forensic Unit in Paraíba of Federal Police, awarded at iNOV-PF. The collected data were submitted to thematic categorical content analysis. Eight reasons were identified that boosted the development of innovation (eg: need to improve work; sample of standardized works), 17 different challenges for the development of innovation (eg: difficulty in reconciling work demands and extra effort to development); six difficulties in use (eg: lack of familiarity with the new tool); 19 results obtained with the use of the tool (eg: time reduction, greater precision and quality in the work); nine possible contributions of technological innovation to public security (eg, reduction of impunity for crimes, social gain). The article contributes to reporting variables that influenced the development of an experience that won an innovation award in organizational processes at Brazilian Federal Police, in addition to the gains obtained and possible contributions to public safety, demonstrating the effects of innovation in the services provided and in the generation of public value. It is hoped that the experience will contribute to fostering the development of other innovations in the public sector.

KEYWORDS: technological innovation. organizational processes' improvement. work speed. public sector. public security.

RESUMEN

La investigación tuvo como objetivo describir el entorno de una innovación tecnológica galardonado, contemplando el objetivo, las razones y los desafíos enfrentados, así como los resultados obtenidos en la actividad forense y sus posibles contribuciones a la seguridad pública y la sociedad. Se realizó un estudio de caso con investigación descriptiva y enfoque cualitativo, a partir de entrevistas semiestructuradas, realizadas de forma virtual, con todos los servidores públicos que participaron del proyecto de creación del Módulo de Levantamiento Cuantitativo con propósito forense, en la área de ingeniería forense del Sector Técnico-Científico en Paraíba de la Policía Federal, galardonada en el iNOV-PF. Los datos recolectados fueron sometidos al análisis de contenido categórico temático. Se identificaron ocho razones que impulsaron el desarrollo de la innovación (p. ej.: necesidad de mejorar el trabajo; muestra de trabajos estandarizados), 17 desafíos diferentes para el desarrollo de la innovación (p. ej.: dificultad para conciliar demandas

laborales y desarrollo extra); seis dificultades en el uso (p. ej., falta de familiaridad con la nueva herramienta); 19 resultados obtenidos con el uso de la herramienta (por ejemplo: reducción de tiempos, mayor precisión y calidad en el trabajo); nueve posibles contribuciones de la innovación tecnológica a la seguridad pública (por ejemplo, reducción de la impunidad de los delitos, beneficio social). El artículo contribuye a relatar variables que influyeron en el desarrollo de una experiencia que ganó un premio de innovación en procesos organizacionales en la Policía Federal de Brasil, además de las ganancias obtenidas y posibles contribuciones a la seguridad pública, demostrando los efectos de la innovación en los servicios prestados y en la generación de valor público. Se espera que la experiencia contribuya a impulsar el desarrollo de otras innovaciones en el sector público.

PALABRAS-CLAVE: innovación tecnológica. mejora de los procesos organizacionales. velocidad de trabajo. sector público. seguridad Pública.

1. INTRODUÇÃO

Dado o cenário de escassez de recursos públicos para atender às crescentes e variadas demandas da sociedade, a implementação de inovações no setor público é considerada um requisito fundamental na solução dos desafios enfrentados pela administração pública (SILVA, 2019). Além de as inovações surgirem como solução para contextos de crises financeiras, avanços tecnológicos e demandas da sociedade por uma melhor qualidade no serviço público (MONTEZANO *et al* 2022; MONTEZANO; ISIDRO, 2020; PANNIS *et al.*, 2022), estas são fundamentais no propósito de aumentar a capacidade de atender às necessidades locais ou individuais (CRUZ; PAULINO, 2013; MACHADO *et al.*, 2018).'

Isidro (2018) propôs um modelo de gestão pública inovadora para o Brasil (GESPUBLIN), no qual se faz necessário compreender o ambiente da inovação, ou seja, quais os motivos que induziram a concepção da inovação e quais as dificuldades e facilidades enfrentadas para o processo de inovar. Neste modelo, o autor também remete à relevância de se identificar os resultados decorrentes da inovação, tanto na perspectiva dos efeitos para a organização pública, como também dos serviços prestados para a sociedade.

Apesar da comprovada necessidade do desenvolvimento de inovações no setor público brasileiro, ainda existem poucas pesquisas abordando essa temática, quando comparado com outros países (BRANDÃO; FARIA, 2013; GOMES; MACHADO, 2018; SUCUPIRA *et al.*, 2019). Todavia, há a percepção clara de um crescente incentivo do poder público na busca de inovações para a Administração Pública, seja por meio do aprimoramento da legislação (BRASIL, 2004), do financiamento de projetos ou pela promoção de eventos fomentadores, a exemplo do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, cujas inovações foram objeto de estudo por SILVA (2019).

A avaliação de inovações no setor público é de extrema importância, porém possui indicadores de difícil medição, principalmente em função da heterogeneidade dos serviços ofertados no setor, de forma que não é simples escolher parâmetros que possam ser usados para comparar diferentes projetos (AHRENS *et al.*, 2017). Algumas iniciativas podem ser melhor avaliadas do ponto de vista dos beneficiários (sociedade), enquanto outras precisam da percepção dos envolvidos no processo de utilização da inovação, como os próprios servidores públicos (WU, 2020).

Por fazer parte do setor público, a segurança pública está inserida nesse contexto de necessidade de constante inovação em suas metodologias e tecnologias utilizadas, não obstante que esta seja avaliada de maneira geral, quando comparada com outros setores públicos, como um setor resistente a inovações (FLORES *et al.*, 2021; MENELAU, 2016). Apesar da eventual existência de algumas barreiras a tais inovações, assim como o serviço público como um todo (BRANDÃO; FARIA, 2013; KLUMB; HOFFMAN, 2016), com a globalização e evolução das práticas criminosas, aliadas à já conhecida escassez de recursos, é notório dentro da segurança pública o aumento do incentivo e das implementações de inovações tecnológicas em todos os setores que a compõem, tais como: inteligência, gestão, comunicação e criminalística.

No que diz respeito à criminalística, elemento essencial da segurança pública (VELHO, 2021), a implementação de inovações tecnológicas aplicadas às diversas áreas das ciências forenses é crucial para a obtenção e produção de provas com a qualidade e celeridade que a persecução penal exige (FACHONE; VELHO, 2007; DITTMAR;

MROZINSKI, 2022). Neste contexto, tem-se observado o incentivo por parte da Administração Pública, em especial do Ministério da Justiça, a iniciativas que visem ao desenvolvimento de novas tecnologias no âmbito dos órgãos que o compõem, inclusive por meio de parcerias com o meio acadêmico. Uma dessas iniciativas se deu no âmbito da Polícia Federal, por meio do projeto denominado “iNOV-PF – Um Passo à Frente”, que teve como objetivo a implantação de práticas inovadoras no âmbito da instituição, em especial nas Superintendências Regionais, notadamente aquelas com impactos positivos para o serviço público e para sociedade, permitindo, com isso, a melhoria dos seus serviços prestados (INTRANET POLÍCIA FEDERAL, 2022).

Uma das práticas vencedoras do iNOV-PF, na categoria “Inovação em Processos Organizacionais” foi o Módulo de Levantamento de Quantitativos para fins forenses. Trata-se de uma iniciativa do Grupo de Perícias de Engenharia Legal, vinculado ao Setor Técnico-Científico da Polícia Federal do Estado da Paraíba, responsável pelos exames periciais em obras de engenharia em que paire suspeita de desvio de recursos públicos. Tal aplicativo desenvolvido por meio de ferramentas disponíveis na *Microsoft*, contemplou algumas obras conveniadas por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com vistas a tornar mais céleres os exames periciais necessários para elaboração do laudo pericial, bem como conferir uma melhor qualidade na análise dos dados coletados em campo, e assim gerar um ganho econômico e técnico nos trabalhos periciais, acelerando todo o processo de persecução penal. A ferramenta é fruto da combinação da experiência dos Peritos Criminais Federais do grupo, com os conhecimentos de informática da então estagiária de Engenharia da Unidade (INTRANET POLÍCIA FEDERAL, 2022).

A literatura aponta a necessidade de investigações que permitam a compreensão das variáveis contextuais que influenciam no desenvolvimento de inovações no setor público (AL-NOAIMI *et al.*, 2021; ONGARO, 2021), inclusive de antecedentes específicos de casos de inovações tecnológicas (SOUZA NETO *et al.*, 2019) e do contexto da segurança pública (MENELAU, 2016). Adicionalmente, estudos recomendam a realização de pesquisas que demonstrem resultados de inovações no setor público (CARNEIRO; RESENDE JÚNIOR, 2017; CRUZ; PAULINO, 2013; MONTEZANO *et al.*, 2022).

De acordo com WU (2020), normalmente as avaliações da inovação são realizadas somente baseadas na percepção dos cidadãos que venham dela usufruir e dos *experts* da área, muitas vezes ignorando as opiniões dos agentes públicos envolvidos, os quais, além de serem responsáveis pela implementação da proposta, também são alvos dela. Sendo assim, este artigo busca suprir esta lacuna da literatura ao realizar uma pesquisa com as pessoas que participaram do projeto piloto de desenvolvimento e uso da inovação tecnológica.

Sendo assim, este artigo tem como finalidade descrever o ambiente de uma inovação tecnológica forense premiada pelo iNOV-PF, contemplando o objetivo, os motivos e os desafios enfrentados, bem como os resultados obtidos na atividade da perícia no âmbito da criminalística e suas possíveis contribuições para a segurança pública e sociedade, sob a ótica da equipe de peritos criminais responsáveis pelo desenvolvimento e que utilizam a ferramenta no trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme mencionado em Vries (2016), não há uma definição única para o conceito de inovação no setor público. Todavia, há aspectos em comum entre os estudiosos de que inovação no setor público se trata de uma novidade e adoção inédita de uma ideia no âmbito da Administração Pública, de forma a aprimorar suas práticas (BRANDÃO; FARIA, 2013; VRIES., 2016; PRATAMA, 2019; AHRENS *et al.*, 2017). Já outros estudiosos adicionam a esta definição o fato de a necessidade da inovação no setor público agregar valor público (TONELLI *et al.*, 2016; ROGER, 2010; CHEN, 2019; DOBERSTEIN; CHABORNNEAU, 2020). Valor público, segundo Chen (2019), representa as expectativas de qualidade de vida de maneira individual e coletiva, a partir de um consenso normativo de governança, política e sociedade (MONTEZANO *et al.*, 2022).

A inovação tecnológica em si, considerada como uma espécie de “gênero” da inovação, pode ser caracterizada pela presença de mudanças tecnológicas em produtos (bens ou serviços) oferecidos à sociedade, ou na forma pela qual produtos são criados e a ela oferecidos (PLONSKI, 2015; DITTMAR; MROZINSKI, 2022). As inovações

tecnológicas por si só não resolvem um problema e seu maior proveito se dá aliado às inovações organizacionais complementares, de forma a alavancar tal tecnologia (ANZOLA-ROMÁN, 2018; GOMES; MACHADO, 2018; PLONSKI, 2005).

Segundo Silva (2019) e Silva e Silva (2018), no estudo publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) voltado à mensuração e interpretação de dados relacionados às atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), definem-se quatro tipos de inovação: organizacional, de processo, de produto e quanto à intensidade (OCDE, 2005). De acordo com PANNIS *et al.* (2022), para a avaliação de um processo de inovação no setor público como um todo, desde sua concepção até o seu resultado, torna-se necessária a implantação de um modelo de gestão pública inovadora. O processo de inovação consiste em quatro atividades principais, de acordo com o Isidro (2018): geração de ideias, seleção de ideias, implementação de ideias e difusão.

Do ponto de vista da concepção da inovação, Souza Neto *et al.* (2019) identificaram variáveis que influenciaram positivamente o desenvolvimento de inovações tecnológicas, tais como: percepção da necessidade da ferramenta, conhecimento da equipe sobre a temática, perfil da equipe orientado às inovações, demanda existente, estilo de liderança. Por outro lado, os aspectos que influenciam negativamente foram: necessidade de mão de obra especializada, quantidade de equipe disponível limitada, limitações de recursos financeiros, falta de divulgação da inovação.

Neste contexto, uma das formas de avaliação dos resultados da implementação de inovações tecnológicas se dá de maneira qualitativa, por meio de entrevistas com os autores da iniciativa e/ou dos beneficiários, que no caso da Administração Pública se trata de servidores públicos e da sociedade, respectivamente (GOMES; MACHADO, 2018; AHRENS *et al.*, 2017; WU, 2020; MACHADO *et al.*, 2018). Segundo Silva e Silva (2018), o uso da abordagem qualitativa é utilizado em pesquisa em que a preocupação maior é a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados e que direcionam a pesquisa a segmentos específicos, buscando embasar informações numa análise comparativa com a literatura da área de pesquisa.

A literatura aponta que a adoção de inovações proporciona vários efeitos positivos, tais como: aumento da produtividade (DITTMAR; MROZINSKI, 2022; JEON, 2019; PANNIS *et al.*, 2022; SILVA; SILVA, 2018); aumento no desempenho organizacional (JEON, 2019; SOUZA; GUIMARÃES, 2018); aumento de eficiência e eficácia (JEON, 2019; PANNIS *et al.*, 2022); contribui com a sustentabilidade devido à diminuição de uso de papel (CARNEIRO; RESENDE JÚNIOR, 2017); celeridade no processo (CARNEIRO; RESENDE JÚNIOR, 2017; JÍMENEZ, 2020; PANNIS *et al.*, 2022; SILVA; SILVA, 2018); economicidade de gastos públicos (CARNEIRO; RESENDE JÚNIOR, 2017; JÍMENEZ, 2020); maior robustez do trabalho desenvolvido (DITTMAR; MROZINSKI, 2022); facilitação do trabalho a ser desenvolvido (DITTMAR; MROZINSKI, 2022); e aumento da satisfação do servidor com a execução do trabalho e melhoria no serviço público prestado para a sociedade (PANNIS *et al.*, 2022). O uso de inovações tecnológicas também pode ser uma forma de anticorrupção (WU, 2020). Além disso, como efeito negativo, o estudo de Souza e Guimarães (2018) constatou aumento de ineficiência no trabalho durante o início da utilização da inovação tecnológica, por se tratar de processo de adaptação à nova forma de trabalhar e exigir uma nova aprendizagem do uso da inovação.

3. MÉTODO

Esta pesquisa se caracteriza como teórico-empírica, de natureza descritiva, com recorte temporal transversal. Foi realizado um estudo de caso com uso de abordagem qualitativa para o alcance do objetivo proposto, a partir de dados coletados com entrevistas e pesquisa documental.

O caso estudado foi do aplicativo desenvolvido pelo Setor Técnico Científico da Superintendência da Polícia Federal no Estado da Paraíba (SETEC/PB), o qual é denominado de Módulo de Levantamento de Quantitativos para Fins Forenses. O motivo da escolha deste caso é o fato desta ferramenta ter recebido o primeiro lugar no prêmio de inovação da Polícia Federal, na categoria de processos organizacionais, o que pode contribuir com a produção científica e com outras organizações por se tratar de um caso reconhecido pelo desenvolvimento

de inovação tecnológica no setor público. Além disso, o aplicativo já foi usado na prática do trabalho para identificar os resultados.

Para a coleta dos dados, utilizou-se a pesquisa documental para identificação da iniciativa premiada, bem como notícias sobre a experiência publicadas na intranet da Polícia Federal e edição da revista *Perícia Federal* de julho de 2021, de modo a identificar informações gerais sobre a inovação, além de contribuir para compreensão da finalidade do aplicativo.

A partir da autorização do gestor do SETEC/PB, foram convidados os três peritos envolvidos no desenvolvimento do aplicativo, que concordaram em participar voluntariamente das entrevistas. Com isso, a amostragem foi censitária com a participação de todo o público-alvo da pesquisa. O perfil da amostra é caracterizado como todos do sexo masculino e atuando em perícias de engenharia legal e local de crime, com tempo médio de experiência como perito da PF de 16,6 anos. Quanto à escolaridade, um possui doutorado, um é doutorando e um é mestrando. Em relação à experiência com o aplicativo, tem-se que um já usou no trabalho em quatro perícias, o outro em duas e o outro acompanhou quatro casos.

Para a condução das entrevistas, elaborou-se um roteiro estruturado em quatro partes: (i) apresentação da pesquisa com objetivo, aspectos éticos e de sigilo de dados individuais; (ii) termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) de concordância em participar voluntariamente e autorizar a gravação da entrevista; (iii) cinco questões de perguntas abertas ao alcance do objetivo da pesquisa (motivos ao desenvolvimento, desafios enfrentados no desenvolvimento e no uso da ferramenta, vantagens com uso da ferramenta, e contribuições para segurança pública); e (iv) cinco questões de caracterização do perfil do participante.

As entrevistas foram realizadas entre os dias 1 a 3 de agosto de 2022, em formato virtual, com uso da ferramenta ZOOM, as quais foram gravadas mediante anuência dos participantes pelo TCLE, totalizando 1 hora, 53 minutos e 23 segundos de gravação. As entrevistas foram transcritas inicialmente com a ferramenta web do word da Microsoft, e revisada pela pesquisadora responsável, necessitando de

adequações de palavras e complementos de trechos. Ao final, gerou-se um corpus de 15.956 palavras transcritas.

Para análise de dados, seguiu-se as etapas de Bardin (2016) para análise de conteúdo categorial temática, iniciando com a leitura geral do *corpus*, a preparação do material com enquadramento das respostas nas perguntas originais para delimitação dos conteúdos aos cinco grandes temas abordados, além da necessidade de criar um novo tema que emergiu das respostas (processo de criação do aplicativo). A partir disso, foi realizada releitura do texto para identificação e separação dos núcleos de sentido dos relatos para definição das categorias temáticas vinculadas a cada tema, partindo dos critérios de pertinência, homogeneidade, objetividade, fidelidade e exaustividade propostos por Bardin (2016). Com isso, foi possível gerar a consolidação das categorias vinculadas às perguntas, e identificar a frequência de relatos, além da quantidade de entrevistas que comentou sobre a categoria.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Inicialmente, será descrito o ambiente da inovação tecnológica desenvolvida, por meio do levantamento de informações a respeito de três variáveis constituintes desta dimensão do Modelo GES-PUBLIN (ISIDRO, 2018): os motivos que levaram ao seu desenvolvimento (indutores), o objetivo da inovação, e as dificuldades enfrentadas para desenvolver a inovação (barreiras). Em seguida, são descritos os resultados obtidos com o uso da inovação tecnológica e as possíveis contribuições para segurança pública.

Identificaram-se 25 relatos que abordaram os motivos para o desenvolvimento da inovação, os quais foram agrupados em oito categorias temáticas, conforme descrito no Quadro 1. Observa-se que o motivo mais mencionado por todos os entrevistados foi o reconhecimento quanto à necessidade de aperfeiçoamento do trabalho realizado, alinhado ao próprio conceito de inovação no setor público, conforme autores da literatura (VRIES, 2016; PRATAMA, 2019; AHRENS, 2017). Esta motivação é reforçada por outros aspectos contextuais dos tipos e quantidades de demandas de perícias existentes de obras padronizadas, e da necessidade de adequação do trabalho frente aos avanços

tecnológicos. Isso demonstra uma preocupação da atuação pericial na busca de melhorias contínuas para atender as demandas, e para isso também procura ter o melhor aproveitamento do tempo do perito.

QUADRO 1. MOTIVOS AO DESENVOLVIMENTO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

CATEGORIAS DOS MOTIVOS	QTD. DE RELATOS	QTD. DE ENTREVISTADOS
Alta demanda de perícias de engenharia legal	3	2
Competências técnicas e experiência em perícias de engenharia legal da equipe envolvida na idealização e prototipação da ferramenta	3	2
Dedicação e vontade da equipe de inovar no trabalho	2	1
Necessidade de aperfeiçoamento do trabalho	6	3
Necessidade de melhor aproveitamento do tempo do perito com demandas mais complexas	3	2
Necessidade de melhorias nas metodologias periciais em resposta ao "aperfeiçoamento das formas de cometer o crime"	2	2
Necessidade de se adaptar aos avanços tecnológicos para execução do trabalho	3	2
Oportunidade pela convergência de esforços e vontade fazer (peritos e estagiária engenheira com capacidade de programação)	4	3
Tipo de casuística de obras padronizadas	6	3

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Para efeito de exemplificação de relatos que originaram a definição das categorias mais recorrentes, tem-se:

Necessidade de aperfeiçoamento do trabalho: “então, ele resolveu partir por aí, então foi isso que motivou o desenvolvimento dessa ferramenta tecnológica para nos auxiliar nesse trabalho, essa foi a motivação principal, a meu ver, conseguir maior celeridade ao nosso trabalho, de forma a garantir também o bom andamento do inquérito policial que vai redundar depois em uma ação penal, uma ação civil, pública.” (E2)

Tipo de casuística de obras padronizadas: "E foi isso que a gente visualizou, e aí a gente conseguiu, durante o estágio dela, colocar três obras, por exemplo, só no FNDE deve existir umas 30 padronizadas, mas a gente pegou as três que tinha maior casuística na Paraíba, e na maioria do país também com esse, principalmente no nordeste."(E3)

Com isso, percebe-se que o caso estudado adota práticas da gestão pública inovadora referentes a identificar e atuar em fatores tecnológicos, ao reconhecimento dos problemas que pretende resolver com a solução inovadora, bem como a própria busca por eficiência do trabalho, alinhados ao nível de maturidade de inovação ativa do GES-PUBLIN (ISIDRO, 2018).

Em função dos motivos apresentados, em especial pela alta demanda de perícias em obras de edificações padronizadas financiadas com recursos da União, mais especificamente as vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o aplicativo foi desenvolvido com o objetivo de facilitar e uniformizar o levantamento de quantitativos dos serviços contratados para as obras periciadas (INTRANET POLÍCIA FEDERAL, 2022). Da mesma forma, a definição clara do objetivo da inovação tecnológica remete a uma prática de gestão de inovação ativa do GESPUBLIN (ISIDRO, 2018).

A partir das respostas dos participantes, foi possível identificar a visão geral do processo de desenvolvimento da inovação, conforme descrito a seguir: a ideação começou com a proposta de criação de um formulário eletrônico em Excel para apoio dos cálculos dos quantitativos; verificou-se a oportunidade de solucionar a necessidade de aperfeiçoamento do trabalho considerando a expertise de uma estagiária de engenharia que também dominava linguagens de programação e a expertise da equipe de peritos em perícias das obras padronizadas; a limitação de recursos financeiros levou à utilização de ferramentas disponíveis da Microsoft (*Excel, Power App e Sharepoint*); estudo detalhado dos peritos em relação aos projetos das obras padronizadas; definição dos serviços prioritários pela curva ABC e dos requisitos da ferramenta; desenvolvimento da primeira versão do aplicativo, acompanhado por peritos; teste da ferramenta em campo por perito com coleta das mesmas informações em formulário impresso; registros dos problemas que aconteceram e de outras oportunidades de aperfei-

çoamento para facilitar a perícia de campo; e ajustes na ferramenta. A partir do momento que deu certo em um caso, passou a ser testada por toda equipe de peritos e manteve a prática de anotações durante o campo para aperfeiçoamento da ferramenta.

Durante o desenvolvimento da ferramenta, a partir de 38 relatos dos participantes, foi possível consolidar 17 desafios enfrentados, conforme consta no Quadro 2. A dificuldade mais relatada se refere a conseguirem conciliar as demandas do trabalho com as do desenvolvimento da ferramenta, tendo em vista que precisavam continuar atendendo a demanda da produtividade, e ainda realizar os estudos do projeto, definir requisitos e funcionalidades, orientar e acompanhar o desenvolvimento, além de testar a ferramenta. O relato de E2 exemplifica esta categoria: “mas não é fácil, a gente trocar o pneu do carro em movimento.”

QUADRO 2. DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

CATEGORIA DOS DESAFIOS	QTD. DE RELATOS	QTD. DE ENTREVISTADOS
Ausência de apoio institucional ao desenvolvimento da inovação no início	2	1
Ausência de soluções tecnológicas corporativas que pudessem ser adaptadas a necessidade da inovação a ser desenvolvida	1	1
Dependência da pessoa que desenvolveu a inovação para manutenção da ferramenta	1	1
Desafio de convencer peritos de outras unidades para testar	2	1
Desafio de implementação de mudança organizacional	1	1
Desafio em traduzir a necessidade em requisitos e funcionalidades ao desenvolvimento da inovação	2	1
Desafios para testar a ferramenta em casos práticos	1	1
Desenvolver ferramenta em ambiente que pudesse ser utilizado pela organização	1	1

CATEGORIA DOS DESAFIOS	QTD. DE RELATOS	QTD. DE ENTREVISTADOS
Dificuldade em conciliar demandas do dia a dia com disponibilidade para dedicação ao desenvolvimento da inovação	7	2
Falta de modelo de avaliação de resultados de inovação na etapa de ideação para obtenção de apoio	1	1
Falta de pessoas com dedicação exclusiva ao desenvolvimento	4	2
Limitação de pessoal com expertise em programação de ferramentas tecnológicas	4	2
Limitações de recursos financeiros	3	2
Limitações de recursos tecnológicos disponíveis	4	2
Limitações decorrente da legislação aplicável para contratação	1	1
Necessidade de desenvolver ferramenta auditável	1	1
Pessoa responsável pelo desenvolvimento não possui experiência prática de perícias de engenharia legal	2	1

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

De modo geral, observa-se que as dificuldades estão associadas à limitação de pessoas, sob diferentes aspectos – disponibilidade da equipe para atender a demanda e desenvolver, falta de dedicação exclusiva ao desenvolvimento, a equipe dos peritos precisarem traduzir as necessidades em linguagem necessária para programação, a falta da experiência da prática em perícias de quem elaborou as rotinas de programação. As restrições de pessoal também foram identificadas no estudo de Souza Neto *et al.* (2019) no que tange à disponibilidade limitada. Da mesma forma, a limitação financeira foi constatada por estes autores, o que restringiu a possibilidade do desenvolvimento da inovação no sentido de ter recursos para desenvolvimento próprio ou contratação de mais pessoas para tal. No entanto, esta limitação financeira, além da de pessoal e de recursos tecnológicos, também acabaram atuando como indutores que permitiram que a própria equipe atuasse

de forma inovadora para desenvolver o aplicativo com os recursos que tinham disponíveis, conforme apontado por Saldanha e Cruz (2022). Ao analisar de forma conjunta os desafios e motivos, observa-se que as limitações foram tratadas para superar e permitir o desenvolvimento da inovação.

Em relação às dificuldades de uso da ferramenta, de modo geral, os entrevistados informaram não haver tal dificuldade, por se tratar de uma ferramenta que é amigável e de fácil utilização. Foram identificados 10 relatos quanto a tais dificuldades, agrupados em seis categorias descritas no Quadro 3.

QUADRO 3. DIFICULDADES ENFRENTADAS DURANTE O USO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

CATEGORIAS DAS DIFICULDADES	QTD. DE RELATOS	QTD DE ENTREVISTADOS
Aumento do tempo de coleta de dados em campo devido ao processo de aprendizagem do uso da ferramenta	2	2
Bugs durante os testes iniciais	1	1
Desafio de engajamento de peritos de outras unidades por não ser uma solução com apoio institucional ao uso	2	2
Dificuldade na identificação de algumas medidas indicadas na ferramenta em relação à prática	2	1
Falta de familiaridade com a ferramenta	2	2
Instabilidades decorrentes das atualizações das ferramentas da Microsoft	1	1

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Observa-se que a limitação de não haver apoio institucional no início do desenvolvimento, gera dificuldade como a resistência de pessoas de outras unidades em participarem de etapas de testes e de uso do aplicativo, por não se tratar de uma solução tecnológica corporativa.

As dificuldades que tiveram em relação ao uso ocorreram essencialmente durante os primeiros testes, e foram registradas para aperfeiçoamento da ferramenta, portanto, já vêm sendo tomadas providências para superá-las. No que tange ao desafio do engajamento, foi

realizada uma capacitação para um grupo de peritos para atualização de práticas de engenharia legal, a qual contemplou oficinas de apresentação e utilização da ferramenta. Tal estratégia foi adotada em alinhamento com a unidade central como forma inicial de disseminação da inovação. A capacitação também foi uma solução para contribuir com o processo de aprendizagem do uso da ferramenta para facilitar o uso por novos peritos. Este tipo de dificuldade no processo de adaptação e aprendizagem também foi constatada por Souza e Guimarães (2018).

No que tange aos resultados obtidos com o uso da inovação tecnológica desenvolvida, identificaram-se 68 relatos referentes aos ganhos proporcionados, os quais foram consolidados em 19 categorias apresentadas no Quadro 4.

QUADRO 4. GANHOS OBTIDOS COM O USO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

CATEGORIA	QTD. DE RELATOS	QTD. DE ENTREVISTADOS
Aceitação ao uso da ferramenta por colegas de outros Estados	4	2
Adoção de padrão mínimo de atendimento de informações a serem coletadas em campo	4	2
Aumento da produtividade	1	1
Diminuição de risco de perda de dados coletados (registros salvos na nuvem)	1	1
Economia de gastos públicos	3	2
Facilidade de uso	5	3
Facilidade na execução do trabalho	1	1
Ferramenta auditável para conferência das fórmulas de cálculo ao perito e ao processo judicial	2	2
Identificação de falhas no projeto original das obras padronizadas	2	2
Maior precisão e qualidade do trabalho realizado	11	3
Maior segurança em relação ao trabalho realizado	2	2
Melhor aproveitamento da atuação do perito	2	2

CATEGORIA	QTD. DE RELATOS	QTD. DE ENTREVISTADOS
Obtenção de apoio institucional para implementação da solução nacionalmente	2	2
Obtenção de prêmio de inovação de processos organizacionais	3	2
Percepção de confiabilidade no uso da ferramenta pelo usuário	1	1
Redução de material de apoio a ser levado em campo	1	1
Redução do tempo anterior e posterior a perícia em campo	15	3
Roteiro padronizado para guiar a condução da perícia de campo	5	2
Servidor mais motivado com o trabalho	1	1

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

As categorias mais relatada por todos os entrevistados referem-se à redução do tempo e maior precisão e qualidade do trabalho realizado, o que está alinhado ao principal motivo para criação da inovação, a necessidade do aperfeiçoamento do trabalho. Isso indica que a inovação tecnológica conseguiu atender aos motivos que induziram o seu desenvolvimento. Os relatos abaixo exemplificam os conteúdos que originaram a criação destas categorias mais recorrentes:

Redução do tempo anterior e posterior a perícia em campo - “E a posteriori, é que é um grande ganho dele, no estudo da professora (...) chegou-se à conclusão, entre quase 50 entrevistados, 56 se não me engano, que o tempo médio para atendimentos do pós perícia de cerca de 20 a 24 horas, e com o aplicativo, já incluindo formatação de planilhas, você não gasta mais do que quatro horas, depois que volta do local. Então o ganho maior, e além da questão da uniformidade, mas porque a questão temporal maior é no pós, quando você volta do campo para trabalhar os dados.” (E3)

Maior precisão e qualidade do trabalho realizado – “aumentou a precisão do nosso trabalho, (...) é melhorar a qualidade do produto final, no sentido de que vai ter menos, como é automático, você vai ter menos erros de cálculo.”

(E2)

“outras vantagens, mas sendo bem sucinto, é fazer o serviço que a pessoa já faz com precisão e maior rapidez.” (E1)

Os ganhos obtidos também estão alinhados ao alcance do objetivo de tornar mais prático e uniformizar o trabalho pericial, conforme ganhos indicados quanto à facilidade de uso, auxiliando na execução do trabalho e no fato de ter um roteiro que permite direcionar o trabalho, além do estabelecimento do padrão mínimo de atendimento. A Figura 1 ilustra uma tela do aplicativo, a qual demonstra a questão do roteiro a ser seguido, além da redução da necessidade de levar diversos materiais de apoio para campo (papel, lápis, planta impressa do projeto, lista impressa dos itens que precisam ser observados).



FIGURA 1. Tela do aplicativo durante funcionamento.

Fonte: Acervo de fotos do SETEC/PB.

Observam-se também algumas relações do quanto a identificação dos ganhos acabou contribuindo para superação de algumas dificuldades, como por exemplo a falta de apoio institucional no início. Posteriormente surgiu o apoio, principalmente ao ganhar o prêmio de inovação obtido tanto pela descrição do que é inovação, como tam-

bém por demonstrar os resultados obtidos. Além de contribuir com a obtenção do apoio institucional, os resultados também podem contribuir com ações de disseminação para obtenção de maior engajamento dos colegas de outras unidades.

De modo geral, observa-se que os resultados obtidos no caso estudado do aplicativo desenvolvido estão alinhados a achados da literatura acerca do uso de inovações tecnológicas (CARNEIRO; RESENDE JÚNIOR, 2017; DITTMAR; MROZINSKI, 2022; JEON, 2019; JÍMENEZ, 2020; PANNIS *et al.*, 2022; SILVA; SILVA, 2018; WU, 2020).

De forma mais específica, foram identificados 21 relatos sobre as contribuições do uso da inovação tecnológica para a segurança pública, sendo geradas nove categorias temáticas, conforme Quadro 5, sendo que a categoria mais recorrente foi a questão da celeridade do processo.

Quadro 5. Contribuições do uso da inovação tecnológica para segurança pública

CATEGORIA	QTD. DE RELATOS	QTD. DE ENTREVISTADOS
Diminuição da impunidade dos crimes	2	2
Diminuição do risco da prescrição	2	1
Ganho social viabilizado por maior garantia da entrega de serviços públicos de qualidade e adequado uso dos recursos públicos	3	2
Inspiração para outros servidores e organizações públicas para adotarem inovações à melhoria dos serviços prestados	1	1
Maior celeridade no processo	5	3
Maior robustez das provas entregues, evitando risco de serem contestadas no processo judicial	3	2
Otimização do uso de recursos públicos	3	1
Percepção de senso de justiça pela sociedade	1	1
Satisfação da sociedade com organização pública prestando serviços alinhados com as evoluções tecnológicas	1	1

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Ao analisar as categorias, apesar de ter como objetivo a criação de um aplicativo para melhoria do processo organizacional que permite o aperfeiçoamento do trabalho do servidor público, pode-se observar que existe a percepção de que a inovação tecnológica desenvolvida permite gerar valor público para a sociedade, conforme premissa estabelecida por autores da literatura (CHEN, 2019; DOBERSTEIN; CHABORNNEAU, 2020), como exemplificado nos relatos abaixo:

“Então eu vejo muito isso, a inovação tecnológica ela traz diretamente o benefício à atividade pericial, mas o alcance dela é muito maior porque se já que a atividade pericial, a prova pericial faz parte da persecução penal, ela vai repercutir também lá na frente com o resultado mais célere para que se evite a prescrição dos crimes cometidos.” (E2)

“Então para mim um grande ganho é você alinhar a qualidade com economia de recursos e o retorno a resposta rápida para a sociedade, para poder a investigação como um todo, e aí depois você já muda de fase, vai para a justiça, o processo como um todo é mais célere, ele já está mais redondo, menos passível de contestações.” (E3)

“E é esse o nosso trabalho, a gente jamais pode perder de vista, que o nosso trabalho, apesar de ser técnico de engenharia, por exemplo, tem um alcance social muito grande, o que a gente está contribuindo para que as pessoas que que lesam o patrimônio público, que desviam recursos, que fazem com que os recursos que já não são tantos, que são escassos sejam desviados, impedindo que a população tenha acesso à educação de qualidade, saúde e assim por diante.” (E2)

Por fim, uma contribuição esperada é a possibilidade de inspirar outros atores envolvidos no processo a também viabilizarem aperfeiçoamentos do seu trabalho para gerar maiores ganhos para a sociedade, conforme descrito no relato abaixo:

“O ideal seria que todos os outros setores, porque essas investigações são demoradas, independente da perícia. A perícia é só um ponto, elas demoram também, são casos complexos que demoram em outros setores, em outras esferas. Então, essas esferas têm que fazer a parte delas também, porque não adianta a gente abreviar o tempo aqui, dar mais qualidade e lá demorar mais, aí a sociedade não ganhou em nada. Então, se todos os atores, eles pensarem como a gen-

te querendo melhorar a qualidade do trabalho e abreviar o tempo de atendimento, com certeza vai ter menos gente, menos criminosos impunes por aí.” (E1)

5. CONCLUSÃO

O artigo descreveu o ambiente de uma inovação tecnológica forense premiada no iNOV-PF, referente ao caso do aplicativo do Módulo de Levantamento de Quantitativos, para aperfeiçoamento do trabalho de perícias de engenharia legal, por meio da identificação de aspectos que motivaram a criação da ferramenta, o seu objetivo e as dificuldades enfrentadas. E ainda apresentou a percepção dos participantes quanto aos ganhos obtidos com o uso da ferramenta e suas possíveis contribuições para melhorias da segurança pública, tendo em vista a visão integrada dos efeitos da melhoria da atividade pericial aos processos de persecução penal de crimes relacionados às obras públicas com recursos federais.

Foi possível identificar que ocorreu a gestão do conhecimento no projeto, incluindo desde a interdisciplinaridade mínima necessária entre a Engenharia Civil e a Ciência da Computação, capaz de permitir a colaboração entre os envolvidos, o compartilhamento de conhecimento, a consolidação da memória da atividade de Engenharia Legal na Polícia Federal, bem como a escolha das ferramentas de inovação e as estratégias de levantamento de campo mais adequadas para construir o aplicativo.

Percebeu-se que, na medida que se superavam os desafios ao desenvolvimento e que se começava o uso da ferramenta, foi possível gerar resultados de ganhos relevantes ao trabalho, e a demonstração destes resultados permitiu ganhar um prêmio de inovação no âmbito da Polícia Federal (iNOV-PF), e com isso a obtenção de apoio institucional. Isso remete à necessidade de estimular iniciativas em unidades que tenham expertise técnica no trabalho a estabelecerem soluções inovadoras para o aperfeiçoamento dos seus trabalhos no intuito de contribuir não só com a própria área, mas também com outras unidades da organização, e assim gerarem melhorias na prestação de serviços para a sociedade.

Como contribuições acadêmicas, o artigo identificou variáveis contextuais do ambiente que influenciam o desenvolvimento de inovações tecnológicas no setor público, além de identificar resultados de tal inovação, na perspectiva de quem participou do desenvolvimento e utiliza a ferramenta no trabalho.

Do ponto de vista das implicações práticas, a pesquisa poderá ser utilizada para manutenção do apoio institucional e realização de ações de disseminação dos resultados para minimizar resistências de outros colegas à mudança e incentivar maior aceitação ao uso da ferramenta. A experiência do caso também pode servir como referência para inspirar outras iniciativas inovadoras na organização e em outras organizações públicas, por se constatar que iniciativas premiadas também passaram por dificuldades, e que os motivos que induziram à inovação, em especial a dedicação e perfil da equipe multidisciplinar, contribuem para superar desafios. Até mesmo o contexto de restrições e limitações do setor público pode ser um impulsionador para as equipes proporem ideias criativas e inovadoras para melhorar o trabalho com o que possuem disponível.

A limitação da pesquisa diz respeito ao fato de a inovação tecnológica ainda não ser uma ferramenta corporativa disponível ao uso e teste por outros peritos criminais que poderiam contribuir com visões externas e nas práticas características de suas localidades. Sendo assim, o público participante da pesquisa foi restrito aos peritos envolvidos no desenvolvimento da ferramenta, a qual foi testada e utilizada por eles mesmos.

Como agenda de pesquisa, recomenda-se que sejam realizados estudos com uso de abordagem qualitativa e quantitativa para mensurar os resultados do uso de inovações tecnológicas no setor público, tanto com definição de indicadores calculados com dados secundários (ex.: tempo do processo, produtividade), como também com percepções de diferentes atores (ex.: usuários, gestores das áreas, atores envolvidos no processo judicial, sociedade). No que tange às pesquisas quantitativas, recomenda-se identificar os efeitos de variáveis contextuais que influenciam no desenvolvimento da inovação, nos resultados obtidos com a sua implementação, ou seja, relações de predições de variáveis antecedentes e consequentes da inovação no setor público.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

LANA MONTEZANO

DOUTORA EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA/UNB), PESQUISADORA DO CDT/UNB (CENTRO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO), PROFESSORA DO IDP (INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA) E VICE-COORDENADORA DO LINEGOV|UNB (LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO E ESTRATÉGIA EM GOVERNO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA). LÍDER DO TEMA DE COMPETÊNCIAS E APRENDIZAGEM DA DIVISÃO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DO TRABALHO DA ANPAD (2021 E TRIÊNIO 2022-2024) E DO TEMA DE GESTÃO DE PESSOAS E COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO DO EBAP (2022). AUTORA DE ARTIGOS E CAPÍTULOS DE LIVROS PRINCIPALMENTE EM TEMÁTICAS RELACIONADAS À GESTÃO DE PESSOAS E INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.

THIAGO MENDONÇA MUNIZ DE ALBUQUERQUE

GRADUADO EM ENGENHARIA CIVIL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (2002). MESTRE EM ENGENHARIA DE ESTRUTURAS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (2005). DOUTORANDO EM ENGENHARIA MECÂNICA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. PERITO CRIMINAL FEDERAL NA ÁREA DE ENGENHARIA CIVIL DESDE 2006.

JOSÉ ALYSSON DEHON MORAES MEDEIROS

DOUTOR EM CIÊNCIA E ENGENHARIA DE MATERIAIS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (2019), MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM ÊNFASE EM CRIMINALÍSTICA (2012) PELA ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (EBAPE/FGV), MESTRE EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (2003) E GRADUADO EM ENGENHARIA CIVIL (2000) PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB). PERITO CRIMINAL NA POLÍCIA FEDERAL, COM ÊNFASE NA ÁREA DE ENGENHARIA, CHEFE DO SETOR TÉCNICO-CIENTÍFICO DA PF NA PARAÍBA DESDE 2020. AUTOR DE CAPÍTULOS DE LIVROS E FOLHETOS DE LITERATURA DE CORDEL RELACIONADOS ÀS CIÊNCIAS FORENSES.

SIDNEY DE OLIVEIRA BARBOSA

GRADUADO EM ENGENHARIA CIVIL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. PERITO CRIMINAL FEDERAL NA ÁREA DE ENGENHARIA CIVIL DESDE JANEIRO/2004. ANALISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO NA ÁREA DE ENGENHARIA CIVIL NO PERÍODO DE MAIO/1997

A JANEIRO/2003. MEMBRO DO CONSELHO CONSULTIVO DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE PERNAMBUCO - ARPE NO PERÍODO DE JANEIRO/2000 A SETEMBRO/2003. ENGENHEIRO CIVIL DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE, NO PERÍODO DE JANEIRO/1995 A MAIO/1997. ENGENHEIRO CIVIL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL NO PERÍODO DE JUNHO/1989 A 1994.

REFERÊNCIAS

AHRENS, T. *et al.* Contextualising the antecedents of organisational innovativeness—a field study of the UAE public sector. *Journal of Economics and Administrative Sciences*, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1108/JEAS-01-2017-0002>

AL-NOAIMI, H. A.; DURUGBO, C.; AL-JAYYOUSI, O. R. Between dogma and doubt: a meta-synthesis of innovation in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, p.1-23, 2021.

ANZOLA-ROMÁN, P.; BAYOUNA-SAEZ, C.; GARCIA-MARCO, T. Organizational innovation, internal R&D and externally sourced innovation practices: Effects on technological innovation outcomes. *Journal of Business Research*, v. 91, p. 233-247, 2018.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRANDÃO, S. M.; FARIA, M. F. Bruno de. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

BRASIL, 2004- Lei nº 10.973 de 02 de Dezembro de 2004- Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm> acessado em 05/08/2022.

CARNEIRO, D. K. O.; RESENDE JUNIOR, P. C. Inovação no processo de compra de medicamentos: Estudo de caso do Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 4, p. 835-861, 2017.

CHEN, J.; WALKER, R. M.; SAWHNEY, M. Public service innovation: a typology, *Public Management Review*, p. 1-22, 2019. DOI: 10.1080/14719037.2019.1645874

CRUZ, S.; PAULINO, S. Public service innovation and evaluation indicators. *Journal Technology Management Innovation*, v. 8, n. special, 285-297, 2013.

DITTMAR, H.; MROZINSKI, D. Utilização dos relatórios automatizados de alertas de desmatamento na melhoria do processo investigativo criminal ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 13, n. 09, p. 105-130, 2022.

DORBENSTEIN, C.; CHABORNNEAU, E. Experimenting with public sector innovation: Revisiting Gow for the digital era. *Canadian Public Administration*, v. 63, n. 1, p. 07-33, 2020.

FACHONE, P.; VELHO, L. Ciência Forense: interseção justiça, ciência e tecnologia. *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 3, n. 4, p. 139-161, 2007.

FLORES, H. *et al.*; A segurança pública brasileira no paradigma do sistema de informação. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 7, n. 2, p. 1020-1037, 2021.

GOMES, C.; MACHADO, A. Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos o caso da secretaria municipal de saúde de Campina Grande. *Caderno de Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 74, p. 49-70, 2018.

INTRANET POLÍCIA FEDERAL: Inov-PF – Um Passo à Frente – Resultado Final, 2022. Disponível em: <https://pfgovbr.sharepoint.com/sites/intranet/Paginas/Noticias/DCS/2022/2.%20Fevereiro/Resultado-Final-do-1%C2%BA-Concurso-de-Inova%C3%A7%C3%A3o-da-PF.aspx>. Acesso em: 08 de ago. de 2022.

INTRANET POLÍCIA FEDERAL: Grupo de Engenharia Legal SETEC/PB vence concurso, 2022. Disponível em: <https://pfgovbr.sharepoint.com/sites/intranet/Paginas/Noticias/PB/2022/Agosto/Grupo-de-Engenharia-Legal-SETECPB-vence-concurso.aspx>. Acesso em: 13 de ago. de 2022.

ISIDRO, A. *Gestão Pública Inovadora: um guia para a inovação no*

setor público. Curitiba: CRV, 2018.

JEON, S. Y. The effect of information system utilization and education and training on organizational innovation in public social welfare officers: focused on the moderating effect of organizational trust. *Asian Social Work and Policy Review*, p. 1-8, 2019.

JIMÉNEZ, J. A. F. La implementación de un sistema automatizado reduce los tiempos de atención em los processos aplicables a la ventanilla única de turismo em la Municipalidad Provincial del Callao. *Revista Industrial Data*, v. 23, n. 2, p. 31-37, 2020.

KLUM, R.; HOFFMAN, M. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. *Caderno de Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 69, p. 86-102, 2016.

MACHADO, M. et al. Innovation in judicial services: a study of innovation models in labor courts. *Innovation and Management Review*, v. 15, n. 2, p. 155-173, 2018.

MENELAU, S.; VIEIRA, A. F. B. R.; FERNANDES, A. S. A. Inovação em Serviços de Segurança Pública no Brasil: Facilitadores e Barreiras à inovação nos Postos Comunitários de Segurança Pública. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 1, n. 1, p. 24-48, 2016.

MONTEZANO, L.; ISIDRO, A. Proposta de modelo multinível de competências para gestão pública inovadora. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, v. 12, n. 2, p. 355-378, 2020.

MONTEZANO, L. et al. Antecedentes das dimensões da gestão pública inovadora brasileira: competências de equipes e individuais. *Teoria e Prática em Administração*, v. 12, n. 2, p. 1-15, 2022.

MONTEZANO, L. et al.. Modelo de avaliação de inovações tecnológicas no setor público: estudo de casos da utilização de aplicativos em diferentes áreas da perícia criminal. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, p. 1-15, 2022.

OECD – Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico. *Manual de Oslo: diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica*. 3. ed. Finep – tradução para o português, 2005.

ONGARO, E.; GONG, T.; JING, Y. Public administration, context and innovation: a framework of analysis. *Public Administration and Development*, v. 41, p. 4-11, 2021.

PANNIS, A. C. et al. Inovação em compras públicas: atividades e resultados no caso do robô ALICE da Controladoria-Geral da União. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 27, n. 86, p. 1-19, 2022.

PLONSKI, G. Bases para um movimento pela inovação tecnológica no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 25-33, 2015.

PRATAMA, A. The landscape of public service innovation in Indonesia. A comprehensive analysis of its characteristic and trend. *Innovation and Management Review*, v. 17, n. 1, p. 25-40, 2019.

ROGERS, E. M. *Diffusion of innovations*. Simon and Schuster, 2010.

SALDANHA, C. C. T.; CRUZ, M. V. G. Organizações do trabalho nas dinâmicas de inovação: evidências na administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 27, n. 86, p. 1-17, 2022.

SILVA, M. G. V.; RIBAS, J. A. N.; MESA, M. L. F. G. Inovação nas organizações públicas: análise das inovações premiadas pela ENAP. *Desenvolvimento em Questão*, v. 46, p. 74-87, 2019.

SILVA, D.; SILVA, C. Inovações tecnológicas: um estudo do processo de produção de carteira de identidade de Paranaíba-MS. *Revista eletrônica Gestão e Serviços*, v. 09, n. 02, p. 2413-2431, 2018.

SOUZA, M. M.; GUIMARÃES, T. A. Recursos, inovação e desempenho em tribunais do trabalho no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 3, p. 486-506, 2018.

SOUZA NETO, R. A. et al. Antecedentes da inovação no setor público brasileiro: um estudo em um núcleo de inovação tecnológica. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 24, n. 79, p. 1-21, 2019.

SUCUPIRA, G. et al. Innovation in public administration: itineraries of Brazilian scientific production and new research possibilities. *Innovation & Management Review*, v. 16, n. 1, p. 72-90, 2019.

TONELLI, D. et al. Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. *Revista Serviço Público*, v. 67, p. 59-84,

2016.

VELHO, J. A.; GEISER, G. C.; ESPINDULA, A. Ciências Forenses: Uma introdução às principais áreas da criminalística moderna. In: VELHO, J. et al. (Org.). *Ciências Forenses: Uma introdução às principais áreas da Criminalística Moderna*. 4. ed. Campinas: Millennium, 001-016, 2021.

VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration*, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.

WU, A.; YAN, Y.; VIAS, L. Public sector innovation, e-government, and anticorruption in China and India: Insights from civil servants. *Australian Journal of Public Administration*, v. 79, p. 370-385, 2020.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

MONTEZANO, L.; ALBUQUERQUE, T. M. M. de; MEDEIROS, J. A. D. M.; BARBOSA, S. de O. . Ambiente e resultados de uma inovação tecnológica forense premiada na Polícia Federal. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 41-70, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1029



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO-COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

ORIENTAÇÃO EMPREENDEDORA NA POLÍCIA FEDERAL – ESTÍMULOS E RESTRIÇÕES A PARTIR DAS CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS

ENTREPRENEURIAL ORIENTATION IN THE BRAZILIAN FEDERAL POLICE – STIMULI AND RESTRICTIONS BASED ON ORGANIZATIONAL CHARACTERISTICS

ORIENTACIÓN EMPREENDEDORA EN LA POLICÍA FEDERAL BRASILEÑA – ESTÍMULOS Y RESTRICCIONES A PARTIR DE LAS CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONALES

Submetido em: 30.09.2022

Aceito em: 10.11.2022


EDUARDO MÁRCIO SANTOS GALDINO DA SILVA

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA-DF, BRASIL

mestradounb.silva@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/5715698830226266>

 <https://orcid.org/0000-0001-9851-7988>


DANIEL PIRES VIEIRA

DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, BRASÍLIA-DF, BRASIL

vieira.pires@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/8479518094057050>

 <https://orcid.org/0000-0002-2126-2750>

RESUMO

Organizações policiais têm caminhado no sentido de incorporar procedimentos mais eficientes com vistas a aprimorar os serviços prestados. Nesse sentido ganha relevância o estudo da orientação empreendedora e a identificação de características organizacionais que atuem como indutoras ou inibidoras desse comportamento. A orientação

empreendedora ainda foi pouco estudada em organizações policiais. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre características presentes na organização e a orientação empreendedora de servidores públicos. Para consecução do objetivo proposto, foram coletadas informações primárias de 321 Delegados da Polícia Federal a partir de questionário estruturado. Os dados foram estudados com análise fatorial exploratória e análise de regressão múltipla. Os resultados encontrados evidenciam a relevância da liderança para a proatividade e para a propensão a assumir riscos por parte dos delegados. Adicionalmente, observou-se que a oferta de capacitação e treinamento se associaram a propensão ao risco, contudo não à proatividade. Ao contrário do esperado, a presença de normas e regras não se mostrou como um obstáculo à orientação empreendedora, mas como um estímulo ao risco.

PALAVRAS-CHAVE: orientação empreendedora. liderança.; administração pública.; Polícia Federal.

ABSTRACT

Police organizations have moved towards incorporating more efficient procedures with a view to improving the services provided. In this sense, the study of entrepreneurial orientation and the identification of organizational characteristics that act as inducers or inhibitors of this behavior gain in relevance. Entrepreneurial orientation has been little studied in police organizations. In this sense, the present work aims to analyze the relationship between characteristics present in the organization and the entrepreneurial orientation of public servants. To achieve the proposed objective, primary information was collected from 321 Federal Police delegates using a structured questionnaire. Data were analyzed with exploratory factor analysis and multiple regression analysis. The results found show the relevance of leadership for proactivity and for the propensity to take risks on the part of the delegates. Additionally, it was observed that the provision of qualification and training was associated with risk propensity, however not with proactivity. Contrary to expectations, the presence of norms and rules did not prove to be an obstacle to entrepreneurial orientation, but a stimulus to risk.

KEYWORDS: entrepreneurial orientation; leadership.; public administration.; Federal Police.

RESUMEN

Los organismos policiales han avanzado en la incorporación de procedimientos más eficientes con el fin de mejorar los servicios prestados. En este sentido, cobra relevancia el estudio de la orientación empreendedora y la identificación de características orga-

nizacionales que actúan como inductoras o inhibidoras de este comportamiento. La orientación empresarial ha sido poco estudiada en las organizaciones policiales. En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre las características presentes en la organización y la orientación emprendedora de los servidores públicos. Para lograr el objetivo propuesto, se recolectó información primaria de 321 delegados de la Policía Federal a través de un cuestionario estructurado. Los datos se analizaron con análisis factorial exploratorio y análisis de regresión múltiple. Los resultados encontrados muestran la relevancia del liderazgo para la proactividad y para la propensión a asumir riesgos por parte de los delegados. Además, se observó que la provisión de capacitación y capacitación se asoció con la propensión al riesgo, pero no con la proactividad. Contrariamente a lo esperado, la presencia de normas y reglas no resultó ser un obstáculo para la orientación empresarial, sino un estímulo para el riesgo.

PALABRAS CLAVE: orientación emprendedora; liderazgo; administración pública; Policía Federal.

1. INTRODUÇÃO

Desde a incorporação dos conceitos da Nova Administração Pública, a administração pública brasileira vem sendo orientada para a busca por maior eficiência e para a aplicação de novas técnicas e processos que racionalizem a aplicação de recursos públicos para atingir seus objetivos (SILVA, 2007; SECCHI, 2009). Nesse contexto ganha relevância a busca por inovações e o estímulo por comportamentos proativos e empreendedores na administração pública (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012). A associação entre inovação e empreendedorismo vem crescendo no setor público como forma de introduzir e orientar soluções para problemas estatais (EMMENDOERFER, 2019), o que torna a inovação e o empreendedorismo conceitos fortemente relacionados (BESSANT; TIDD, 2009; COELHO, 2010; A. FILHO; GOMES; TEIXEIRA, 2018). Karyotakis e Moustakis (2016) entendem o empreendedorismo como impulsionador da inovação social, econômica e política, podendo ocorrer em qualquer organização.

Tal situação se apresenta de forma um tanto paradoxal para a administração pública, dada a natureza burocrática característica das organizações públicas (KEARNEY; MEYNHARDT, 2016) que é

contraposta com a necessidade de desenvolver novas capacidades de criar, identificar e implementar novas ideias e práticas para solucionar problemas visando melhor desempenho e mais valor aos resultados para a sociedade (CASTRO *et al.*, 2017; EMMENDOERFER, 2019b). O comportamento empreendedor pressupõe esforços de gestão, alocação de recursos, elaboração de processos e ferramentas voltados para a promoção de ambiente organizacional de incentivo à criatividade e ao desenvolvimento de capacidades (CASTRO *et al.*, 2017; DEMIRCIUGLU; AUDRETSCH, 2017; FERREIRA, *et al.*, 2015; PIKKEMAAT; PETERS; CHAN, 2018).

Características inerentes à própria organização podem atuar como elementos indutores e inibidores desse comportamento empreendedor (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016; FERREIRA *et al.*, 2015). São necessárias pesquisas que identifiquem como características específicas das organizações públicas se associam a orientação empreendedora de servidores públicos (SINGLA, STRITCH; FEENEY, 2018; TREMML, 2019).

A partir dos argumentos apresentados, o presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre características presentes na organização e a orientação empreendedora de tais servidores. De forma específica, analisa-se essa relação em Delegados da Polícia Federal do Brasil. Poucos estudos sobre orientação empreendedora em organizações públicas adotam como objeto organizações policiais (SMITH, 2020), embora também se observe demandas para o aumento do empreendedorismo também para esse tipo de organização. Adicionalmente, há a necessidade de pesquisas sobre orientação empreendedora que enfoquem formuladores e gestores de políticas públicas, o que justifica a opção por utilizar os delegados como unidade de análise.

Para consecução do objetivo proposto, o trabalho encontra-se dividido em, além desta, outras quatro seções. A seção seguinte apresenta o referencial teórico que orientou a realização do estudo e as análises dos resultados. Posteriormente, na seção do método, são apresentados os procedimentos de coleta e as análises fatorial exploratória e de regressão múltipla empregadas. A quarta seção dedica-se à apresentação dos resultados das análises e sua discussão com a teoria. Por fim, são apresentadas as conclusões e considerações finais do trabalho.

2. REFERENCIAL

O empreendedorismo caracteriza-se pela construção de soluções inovadoras, com base em ideias criativas, planejamento, esforços para execução e disposição para assumir riscos, e requer estimular e alimentar o talento empresarial na organização (TIDD; BESSANT, 2015). O empreendedor caracteriza-se pela sua motivação e propensão ao risco (MCMULLEN; SHEPHERD, 2006). Emmendoerfer, Valadares e Hashimoto (2010) apontam como característica do comportamento empreendedor a busca de oportunidades e iniciativa, o estabelecimento de metas, o planejamento e monitoramento sistemáticos, a persuasão e as redes de contatos, e a independência e autoconfiança. A inovatividade, o risco e a proatividade têm sido reconhecidos na literatura sobre o setor privado como dimensões-chave que determinam a organização empreendedora (MORRIS; JONES, 1999; KEARNEY; HISRICH; ROCHE 2009; LACERDA; BELFORT; MARTENS, 2015).

Um intraempreendedor é um empreendedor corporativo (HISRICH, 1990), que desenvolve a análise de viabilidade, adquire os recursos necessários para o novo empreendimento e supera eventuais barreiras para a implementação de uma nova ideia (HORNSBY, *et al.*, 1993). A orientação empreendedora, por seu turno, pode ser definida como o processo pelo qual indivíduos ou grupos de indivíduos mudam a organização por meio de engajamento na inovação, tomada de risco e proatividade, possibilitando a criação de valor (MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012; SWANN, 2016).

A orientação empreendedora influencia positivamente o desempenho, mesmo que indiretamente, aprimorando o compartilhamento de conhecimento e a colaboração interorganizacional (SWANN, 2016). A difusão do conhecimento, a capacidade de experimentação e de assumir riscos (características comuns ao comportamento empreendedor) influenciam positivamente a capacidade de aprendizagem organizacional, que por sua vez impacta positivamente na inovação (CURADO, MUÑOZ-PASCUAL; GALENDE, 2018). Quanto ao aspecto diretamente relacionado ao fator humano, seja como gestão, seja como elemento diretamente envolvido com o processo inovativo, a literatura tem apontado a criatividade e a lide-

rança como fatores de grande impacto para a criação de um ambiente de inovação (BESSANT; TIDD, 2009; CASTRO *et al.*, 2017; STOJCIC; HASHI; ORLIC, 2018).

A investigação acadêmica sobre empreendedorismo corporativo, entretanto, tem sido conduzida na perspectiva do setor privado, indicando a necessidade de se buscar uma visão mais ampla do fenômeno envolvendo o estudo do setor público (TREMML, 2019). Isto porque o empreendedorismo no setor público tem se mostrado com características próprias, específicas, algumas vezes até contrariando as definições teóricas que relacionam, por exemplo, a escassez de recursos imediatos à menor propensão empreendedora (SINGLA; STRITCH; FEENEY, 2018), e indo ao encontro do sugerido por Caruana, Ewing e Ramaseshan (2002) quando apontam situações ambientais mais desafiadoras como possível propulsor da orientação empreendedora em organizações públicas.

Para Ohemeng (2017), a orientação empreendedora em servidores públicos busca melhorar inventando maneiras inteiramente novas de servir ao público usando os recursos escassos à sua disposição, tornando-se capaz de servir melhor à sociedade combinando ideias do estado e do setor privado. Na administração pública, a capacidade de aprender e entender as necessidades e prioridades dos ambientes locais conjuga-se com as peculiaridades, complexidade e limitações do poder público (LEWIS, 2017; MUNRO, 2015). A orientação empreendedora em órgãos públicos é vista como necessária para o processo de mudança organizacional com a prestação de serviços mais eficientes, eficazes e de maior qualidade (KARYOTAKIS; MOUSTAKIS, 2016).

Ainda que o empreendedorismo no setor público seja compreendido como um processo gerenciável (MORRIS; JONES, 1999), diferentes características presentes em uma organização pública podem influenciar e estimular ou, por outro lado, impedir ou dificultar a orientação empreendedora dos indivíduos (SINGLA; STRITCH; FEENEY, 2018). Para Bessant e Tidd (2009), a capacidade criativa é fator que não depende exclusivamente do indivíduo, mas também de incentivos, outras pessoas, fatores temporais e ambientais. Kearney, Hisrich e Roche (2008) identificam a influência de aspectos organi-

zacionais, tais como estrutura e formalização, processo de tomada de decisão e controle, motivação e cultura organizacional, e ambientais sobre a orientação empreendedora. Dificuldades de motivação, de coordenação, de desenvolvimento de capacidades e de aquisição de recursos surgem como barreiras à inovação (HADJIMANOLIS, 2003).

Silva *et al.* (2018) indicam a influência da estrutura burocrática sobre o empreendedorismo em organizações públicas. Para os autores, questões como legislação e normas regulatórias, restrições e limites orçamentários, responsabilidade fiscal e a pouca discricionariedade são levados em conta por gestores ao buscarem empreender. O contexto político e administrativo, a cultura jurídica do setor público, as tradições de governo e estado e os arranjos de recursos podem desencadear a inovação ou restringi-la (HANSEN, 2011; LEWIS, 2017). De forma similar, Valadares (2013) aponta que a complexidade das questões envolvidas no processo do setor público e as peculiaridades de seus processos administrativos não raramente vão de encontro à cultura empreendedora.

Singla, Stritch e Feeney (2018) contrapõem essas perspectivas e argumentam que as dificuldades normativas, orçamentárias e financeiras organizacionais características do setor público podem decorrer em orientação empreendedora, motivando a proatividade, a inovação e a tomada de riscos como mecanismos de solução de problemas e um meio de continuar com o fornecimento dos serviços. Resultado similar foi encontrado por Lacerda, Belfort e Martens (2015) ao analisar a orientação empreendedora em uma organização sem fins lucrativos. Os autores indicam que as dimensões inovatividade, proatividade e propensão a assumir riscos foram estimuladas diante das necessidades da organização.

Diversos autores destacam o papel desempenhado pela liderança organizacional para a orientação empreendedora (BESSANT; TIDD, 2009; CASTRO *et al.*, 2017; STOJCIC; HASHI; ORLIC, 2018). A liderança tem papel fomentador na criatividade dos funcionários, que por sua vez tem um impacto positivo na inovação (MÜCEL DILI; TURAN; ERDIL, 2013) e se constitui em dois comportamentos do líder: fomentar a geração de ideias e fomentar a realização de ideias, impulsionando inovação e eficiência (LUKOSCHEK *et al.*;

2018). Munro (2015) sugere que inovação no serviço público necessita de lideranças com foco na inovação, que incentivem a criatividade e experimentação direcionando recursos e esforços para tanto, no entanto ressalta-se que a liderança pode ser fator de indução ou obstáculo, pode melhorar ou dificultar a criatividade e inovação no local de trabalho (MUNRO, 2015; HUGHES *et al.*, 2018). Dessa forma, a seleção qualificada e o treinamento das lideranças as organizações podem aumentar o desempenho criativo dos funcionários (REGO *et al.*, 2014). Redes de liderança, ações cooperativas e transferência de conhecimento de líderes capacitados proporcionam a implementação de inovações (PIKKEMAAT, 2018).

Lewis . (2017) destacam o papel das estruturas organizacionais, processos de troca de conhecimentos e informações, estrutura de relacionamentos, comunicação, confiança e liderança como aspectos capazes de promover ou impossibilitar a inovação no setor público. Seabra (2001) argumenta que os indivíduos são menos propensos à proatividade, cooperação e inovação em ambientes organizacionais caracteristicamente hierarquizados, formalísticos em sua comunicação interna e de procedimentos rígidos, como as organizações policiais (GARCÍABUADES, 2015; TRINDADE, 2015). Meynhardt e Diefenbach (2012) destacam o papel de uma cultura de apoio para a orientação empreendedora.

Para Curado (2018), a difusão do conhecimento, a capacidade de experimentação e de assumir riscos são características do comportamento empreendedor associadas à capacidade de aprendizagem organizacional. A própria interação social entre os empregados, favorece o aprendizado organizacional e o incremento de habilidades criativas, o que induz a novas práticas e abordagens sobre as necessidades da organização (LEE; CHEN, 2017). Tuzovic, Wirtz, e Heracleous (2018) identificam, além do clima organizacional favorável, o capital humano (recrutamento, treinamento e desenvolvimento, e engajamento e incentivos) e as configurações de recursos (sistemas, estrutura e processos), como fundamentos das capacidades dinâmicas que viabilizam a inovação em serviços. Uma orientação estratégica da organização no sentido de valorizar os conhecimentos adquiridos, promover conhecimentos e habilidades individuais e desenvolver o capital humano da organização contribuem para a inovação (NIEVES; HALLER, 2014).

Para além do treinamento e da capacitação, Para Popa, SotoAcosta e MartinezConesa (2017) indicam práticas em recursos humanos com orientação de compromisso também influenciam fortemente o clima de inovação.

O ambiente externo à organização também se mostra como influenciador da orientação empreendedora. A dinâmica da evolução normativa e tecnológica, que tem possibilitado um aumento de controle social dos cidadãos sobre as organizações estatais (como as políticas de acesso à informação e transparência) (ATTARD *et al.*, 2015), apresenta-se como desafio às instituições governamentais, no geral, e às instituições policiais, em específico. A velocidade de transformação tecnológica e de processos presente no ambiente externo necessita e exige a geração de soluções criativas e inovadoras (ALENCAR, 1995), demandando dos gestores públicos a capacidade de aprender e entender as necessidades e prioridades dos ambientes locais, conjugando-as com as peculiaridades e limitações do poder público (LEWIS, 2017; MUNRO, 2015). Gascó (2017) ressalta a importância das possibilidades oferecidas pela colaboração entre cidadãos, empresários e sociedade civil, e as tecnologias emergentes, na facilitação do processo de inovação no setor público.

3. MÉTODO

O presente estudo caracteriza-se como descritivo com a aplicação de técnicas quantitativas de análise. O universo pesquisado foi composto por delegados da Polícia Federal (PF). Hartley (2005) destaca a necessidade de pesquisas com foco sobre gestores e formuladores de políticas públicas, de forma que se optou por utilizar os delegados como unidade de análise devido à sua posição enquanto gestores da organização. Os dados analisados são de fonte primária, coletados a partir de questionário estruturado enviado de forma eletrônica à totalidade do universo de interesse da pesquisa (1650 delegados), após autorização da instituição.

O questionário encontrava-se dividido em três grandes seções. A primeira delas era composta por questões para identificação de características sociodemográficas dos respondentes. A segunda seção trazia questões sobre características organizacionais, identificadas a partir

da literatura revisada, que influenciam a orientação empreendedora de servidores públicos. A terceira seção continha questões sobre a orientação empreendedora. As questões da segunda e terceira partes do questionário foram avaliadas pelos respondentes a partir de uma escala de concordância de sete pontos, variando de 1 – discordo totalmente a 7 – concordo totalmente. A escala de concordância de sete pontos é comumente aplicada em ciências sociais para mensuração de construtos latentes (BRYMAN, 2008). O Quadro apresenta as questões relativas aos aspectos organizacionais e à orientação empreendedora e as referências que embasaram sua criação.

Quadro 1 – Construtos e Variáveis

Construto	Questões/ Variáveis	Referências
Aspectos Organizacionais	1. Os ocupantes de cargos de chefia da PF incentivam aos demais servidores a serem criativos.	(LUKOSCHEK, GERLACH, STOCK, XIN, 2018; STOCK, ZACHARIAS, SCHNELLBAECHER, 2017)
	2. Os ocupantes de cargos de chefia da PF incentivam aos servidores a compartilharem suas ideias.	(LEWIS, RICARD, KLIJN, 2017; STOCK et al., 2017; VASILEIOU, DJEMIL; BARNETT, YOUNG; BROOKS, 2011)
	3. Os ocupantes de cargos de chefia da PF incentivam os servidores a compartilharem suas ideias com os colegas de trabalho.	(CASTRO; ISIDRO-FILHO; MENELAU; FERNANDES, 2017; STOCK et al., 2017; VASILEIOU et al., 2011)
	4. Os ocupantes de cargo de chefia da PF são abertos a sugestões para o processo de tomada de decisão.	(MÜCELDILI; TURAN; ERDIL, 2013)
	5. A tomada de decisão administrativa pelos ocupantes dos cargos de chefia é transparente.	(MÜCELDILI et al., 2013)
	6. Na PF é incentivada a formação de redes de contatos para troca de informações entre os servidores.	(LEE; CHEN, 2017; PIKKEMAAT, PETERS; CHAN, 2018)
	7. A PF é receptiva em relação às mudanças tecnológicas.	(KARYOTAKIS; MOUSTAKIS, 2016)
	8. A PF é receptiva em relação à inovação em seus processos internos.	(KARYOTAKIS; MOUSTAKIS, 2016)

Construto	Questões/ Variáveis	Referências
Aspectos Organizacionais	9. Os gestores se mostram vigilantes às demandas do ambiente no qual a PF se insere.	(GARCÍA-BUADES; RAMIS-PALMER; MANASSERO-MAS, 2015)
	10. A PF deixa claro para seus servidores quais são suas escolhas estratégicas.	(KOCK; GEORG GE-MÜNDEN, 2016)
	11. Existe encorajamento organizacional para tomada de decisões criativas	(KOCK; GEORG GE-MÜNDEN, 2016)
	12. Existe liberdade para tomada de decisões criativas.	(KOCK; GEORG GE-MÜNDEN, 2016)
	13. A PF conscientiza os servidores sobre a necessidade de preparar-se para o ambiente de constantes mudanças.	(TEECE, PISANO; SHUEN, 1997)
	14. Os gestores da PF priorizam a alocação de recursos tecnológicos.	(HANSEN, 2011)
	15. A PF oferece oportunidades de aprendizagem de novas habilidades.	(HSU; WANG, 2012; TUZOVIC; WIRTZ, ; HERACLEOUS, 2018)
	16. A PF oferece oportunidades para aprimorar meus conhecimentos.	(HSU; WANG, 2012; TUZOVIC et al., 2018)
	17. Tenho acesso às informações para solução das necessidades do serviço.	(TUZOVIC et al., 2018)
	18. Tenho acesso aos recursos tecnológicos necessários ao serviço.	(TUZOVIC et al., 2018)
	19. A PF adequa seus sistemas de tecnologia da informação às mudanças tecnológicas.	(TUZOVIC et al., 2018)
	20. A PF atualiza seus processos para adequação às mudanças tecnológicas.	(TUZOVIC et al., 2018)
	21. A PF possui pessoal qualificado para implementação de novas tecnologias.	
	22. A PF prioriza o trabalho em equipe.	(CASTRO et al., 2017)
	23. O processo de seleção de chefias na PF escolhe indivíduos com perfil para solução de problemas de forma criativa.	(SUBRAMANIAM; YOUNDT, 2005)
24. A PF incentiva a busca de conhecimentos externos por meio de participação em eventos e cursos.	(DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016)	
25. A PF possibilita a interação com outras organizações semelhantes para aquisição de conhecimento.	(TIDD, 2001)	

Construto	Questões/ Variáveis	Referências
Aspectos Organizacionais	26. A necessidade da PF de adequar-se às exigências legais dificulta a aquisição de ferramentas tecnológicas.	(HANSEN, 2011; LEWIS, 2017)
	27. Em sua atuação, a PF prioriza os aspectos formais.	(BRESSER-PEREIRA, 2008B; HANSEN, 2011)
	28. As diretrizes governamentais influenciam na implementação da inovação dentro da PF.	(HARTLEY, 2005)
Orientação Empreendedora	29. Na minha atuação priorizo a eficiência aos aspectos formais.	(BRESSER-PEREIRA, 2008a; MUNRO, 2015)
	30. Levo em consideração a possibilidade de resultados incertos em uma investigação ou operação policial.	(FILHO, GOMES; TEIXEIRA, 2018)
	31. Assumo riscos pessoais decorrentes de minhas decisões.	(COSTA, CERICATO; MELO, 2007; KEARNEY; MEYNHARDT, 2016A)
	32. Há margem para discricionariedade em minhas decisões.	(KEARNEY; MEYNHARDT, 2016)
	33. Improviso soluções para resolução de problemas.	(TREMML, 2019)
	34. É aceitável para mim que o meu trabalho não gere resultados para a organização.	(EMMENDOERFER; VALADARES; HASHIMOTO, 2010; SILVA; MEZA; OLIVEIRA; PROCOPIUCK, 2018)
	35. Formo equipes de trabalho considerando a diversidade de conhecimentos.	(DAGHFOUS, 2004; MUMFORD, 2000)
	36. Compartilho conhecimentos com servidores de diferentes áreas.	(AHMAD; DAGHFOUS, 2010)
	37. A possibilidade de fracasso em implementação de um projeto da equipe sob minha liderança é minha responsabilidade.	(COSTA et al., 2007; KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2009; MORRIS; JONES, 1999)
	38. Atuo de forma a dar autonomia aos meus subordinados para que tomem decisões necessárias no dia a dia do seu trabalho.	(LAURSEN; FOSS, 2014)
39. Sempre participo de cursos ou treinamentos oferecidos pela organização.	(KEARNEY et al., 2009)	

Construto	Questões/ Variáveis	Referências
Orientação Empreendedora	40. Busco adquirir novas habilidades para o serviço em eventos ou plataformas de conhecimentos, fora da organização.	(KEARNEY et al., 2009; LAURSEN; FOSS, 2014; MORRIS; JONES, 1999; MORRIS; WEBB; FRANKLIN, 2011)
	40. Busco adquirir novas habilidades para o serviço em eventos ou plataformas de conhecimentos, fora da organização.	(KEARNEY et al., 2009; LAURSEN; FOSS, 2014; MORRIS; JONES, 1999; MORRIS; WEBB; FRANKLIN, 2011)
	41. Desenvolvo contatos para adquirir conhecimento especializado.	(EMMENDOERFER et al., 2010; MORRIS; JONES, 1999)
	42. No trabalho utilizo bases de dados além daquelas fornecidas pela organização para minhas atividades	(KEARNEY; MEY-NHARDT, 2016; MEY-NHARDT; DIEFENBACH, 2012; MORRIS; JONES, 1999)
	43. Utilizo ferramentas tecnológicas além daquelas fornecidas pela organização para realizar minhas atividades.	(KEARNEY; MEY-NHARDT, 2016; MEY-NHARDT; DIEFENBACH, 2012; MORRIS; JONES, 1999)

Fonte: Elaborado pelos autores

Anterior à aplicação, o questionário foi submetido a juízes (três pesquisadores sobre o tema) que avaliaram a adequação das questões aos construtos e aos objetivos propostos. Adicionalmente o questionário foi submetido a pré-teste com uma pequena amostra da população com vistas a sua validação semântica. A coleta ocorreu por meio eletrônico e resultou em 321 questionários (cerca de 19% da população).

Os dados coletados foram analisados com análise fatorial exploratória e análise de regressão múltipla. A análise fatorial exploratória foi empregada de forma a sumarizar as variáveis relativas às características organizacionais e à orientação empreendedora em fatores representativos (HAIR JR. *et al.*, 2009). As análises fatoriais empregaram a técnica do Componente Principal, com a extração dos fatores com base no Autovalor (*Eigenvalue*). Como forma de facilitar a interpretação dos resultados os dados foram rotacionados com a rotação *Varimax* e foram suprimidas variáveis com cargas baixas. Adicionalmente foram eliminadas das análises variáveis com comunalidades baixas ou com altas cargas fatoriais em mais de um fator.

Os fatores criados foram utilizados na análise regressão múltipla, assumindo os fatores relativos às características organizacionais como variáveis independentes e os fatores relativos à orientação empreendedora como variáveis dependentes. Todas as análises foram realizadas com o *software* SPSS. A seção seguinte apresenta e discute os resultados encontrados.

4. RESULTADOS

4.1 ANÁLISE FATORIAL – FATORES ORGANIZACIONAIS

Durante as análises fatoriais foram excluídas variáveis com comunalidades baixas, assim como aquelas com altas cargas em mais de um fator. Os resultados encontrados indicaram a criação de quatro fatores que explicam 78,04% da variância original das variáveis. O coeficiente KMO e o teste de esfericidade de Barlett apresentaram resultados adequados (0,899 e $p < 0,05$ respectivamente) de acordo com os parâmetros propostos por Hair Jr *et al.* (2009). Para cada fator criado foi aplicado o teste *Alpha de Cronbach* para verificar a confiabilidade das escalas utilizadas. Os resultados são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Fatores Organizacionais

VARIÁVEIS	FATORES			
	LIDERANÇA VOLTADA À INOVAÇÃO	RECEPTIVIDADE A NOVAS TECNOLOGIAS	CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO	LEGISLAÇÃO
2. Os ocupantes de cargos de chefia da organização incentivam aos servidores a compartilharem suas ideias.	0,91			
3. Os ocupantes de cargos de chefia da PF incentivam os demais servidores a compartilharem suas ideias com os colegas de trabalho.	0,89			
1. Os ocupantes de cargos de chefia da PF incentivam aos demais servidores a serem criativos.	0,86			

4. Ocupantes de cargo de chefia são abertos a sugestões para o processo de tomada de decisão.	0,81			
11. Existe encorajamento organizacional para tomada de decisões criativas	0,80			
5. A tomada de decisão administrativa pelos ocupantes dos cargos de chefia é transparente.	0,75			
23. O processo de seleção de chefias na PF escolhe indivíduos com perfil para solução de problemas de forma criativa	0,73			
12. Existe liberdade para tomada de decisões criativas	0,71			
19. A PF adequa seus sistemas de tecnologia da informação às mudanças tecnológicas.		0,87		
20. A PF atualiza seus processos para adequação às mudanças tecnológicas.		0,87		
7. A PF é receptiva em relação às mudanças tecnológicas		0,70		
16. A PF oferece oportunidades para aprimorar meus conhecimentos.			0,91	
15. A PF oferece oportunidades de aprendizagem de novas habilidades.			0,90	
27. Em sua atuação, a PF prioriza os aspectos formais.				0,79
28. Diretrizes governamentais influenciam na implementação da inovação dentro da PF.				0,77
ALPHA DE CRONBACH	0,95	0,87	0,93	0,38

Fonte: Elaborada pelos autores

O primeiro fator identificado é composto por variáveis afetas ao comportamento das chefias imediatas em termos de incentivo à criatividade e ao compartilhamento de ideias, bem como à capacidade dos gestores de escutarem sugestões para o processo de tomada de decisão e à tomada de decisão transparente, de forma similar ao descrito

por Lukoschek *et al.* (2018) e Tidd; Bessant (2015) como sendo liderança. Dessa forma, denominou-se o primeiro fator como “Liderança Voltada à Inovação”.

O segundo fator traz variáveis afetas aos recursos tecnológicos disponibilizados pela organização para o desempenho das atividades dos entrevistados. Tais variáveis se associam a receptividade às mudanças tecnológicas e a ambiente que incentive a atualização constante, preparando-se para os desafios que mudam de forma cada vez mais dinâmica, conforme descrito por Attard *et al.* (2015), Coelho (2010) e Steijn *al.* (2011). Assim, o segundo fator foi denominado “Receptividade a novas Tecnologias”.

O terceiro fator é composto por variáveis afetas à disponibilização de treinamento e capacitação por parte da organização, representando características organizacionais relacionadas ao incentivo à aquisição de conhecimento e à valorização do capital intelectual dos empregados (Jean *et al.*, 2018; (NIEVES; HALLER, 2014). Dessa forma, denominou-se o fator como “Capacitação e Treinamento”.

Finalmente, o último fator apresenta variáveis afetas a barreiras organizacionais à capacidade empreendedora. As variáveis do fator foram embasadas nos apanhados teóricos referenciados, como no caso do trabalho de Silva *et al.* (2018), o qual apontou que as questões como legislação e normas regulatórias, restrições e limites orçamentários, além da responsabilidade fiscal, e a pouca discricionariedade decorrente do princípio da legalidade. Nesse sentido, denominou-se o fator como “Legislação”.

Cumprir destacar que a análise de confiabilidade da escala realizada a partir do *Alfa de Cronbach* apresentou coeficientes adequados ($>0,7$) para os três primeiros fatores. O fator Legislação, no entanto, apresentou *Alpha* de 0,383, indicando a ausência de confiabilidade no fator. Entende-se que essa é uma limitação do presente estudo.

4.2 ANÁLISE FATORIAL – ORIENTAÇÃO EMPREENDEDORA

As análises fatoriais com as variáveis relativas à Orientação Empreendedora seguiram os mesmos procedimentos descritos. Os

resultados encontrados indicaram a adequação do coeficiente KMO, bem como do teste de Barlett (0,753 e $p < 0,05$ respectivamente). As análises resultaram em três fatores que explicam 71,94% da variância original das variáveis. A Tabela 2 apresenta os resultados encontrados.

Tabela 2 – Fatores Orientação Empreendedora

VARIÁVEIS	FATORES		
	PROAT. INTERORGANIZACIONAL	PROAT. INTRAORGANIZACIONAL	PROP. RISCO
42. No trabalho utilizo bases de dados além daquelas fornecidas pela organização para minhas atividades	0,86		
43. Utilizo ferramentas tecnológicas além daquelas fornecidas pela organização para realizar minhas atividades rotineiras.	0,84		
40. Busco adquirir novas habilidades para o serviço em eventos ou plataformas de conhecimentos, fora da organização.	0,75		
41. Desenvolvo contatos para adquirir conhecimento especializado	0,69		
35. Formo equipes de trabalho considerando a diversidade de conhecimentos.		0,88	
36. Compartilho conhecimentos com servidores de diferentes áreas		0,81	
33. Improviso soluções para resolução de problemas.			0,83
32. Há margem para discricionariedade em minhas decisões.			0,82
ALPHA DE CRONBACH	0,83	0,74	0,59

Fonte: Elaborada pelos autores

Observa-se que o primeiro fator foi composto por variáveis afetas à proatividade dos respondentes em termos de busca de informações, ferramentas, conhecimentos e habilidades além daqueles ofertados pela organização. Tais características são recorrentemente descritas como proatividade pela literatura (EMMENDOERFER,

2010; KEARNEY, 2009; KEARNEY; MEYNHARDT, 2016; MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012; MORRIS; JONES, 1999), ainda que no caso específico com enfoque externo à organização. Dessa forma, o primeiro fator foi designado como Proatividade Interorganizacional.

O segundo fator também é composto por variáveis afetas à proatividade, contudo, diferentemente do primeiro, com um enfoque na formação de equipes com diversidade de conhecimentos e capacidade de compartilhar conhecimentos dentro da organização, como descrito nos trabalhos de Ahmad; Daghfous (2010) e Lewis *et al.* (2017). Optou-se por denominar o fator como “Proatividade Intraorganizacional”.

Entende-se por propensão ao risco como a capacidade individual de tomar decisões discricionárias e de improvisar soluções na resolução de problemas, adotando uma perspectiva não-conformista e proativa (CURADO., 2018; KEARNEY; MEYNHARDT, 2016; TIDD; BESSANT, 2015; TREMML, 2019). O terceiro fator extraído é composto por variáveis sobre a busca de soluções não ortodoxas para problemas e discricionariedade na atuação. Ambas as variáveis remetem à capacidade de assumir riscos no desempenho de suas funções, próximas ao descrito por Kearney e Meynhardt (2016) e Tremml (2019). Assim, designou-se o fator como “Propensão ao Risco”.

Importante ressaltar que os valores *Alpha de Cronbach* para os dois primeiros fatores de Orientação Empreendedora apresentou valores adequados (0,834 e 0,743 respectivamente). O fator Propensão ao Risco apresentou valores imediatamente próximos do limiar inferior descrito por Hair Jr. *et al.* (2009) como adequados (0,591).

4.3 ANÁLISES DE REGRESSÃO

Para a efetiva sumarização das variáveis nos fatores descritos e realização das análises de regressão, as variáveis foram transformadas em fatores a partir dos escores das variáveis mantidas nos fatores. Os dados foram tratados a fim de identificar e eliminar casos extremos. Para realização das análises de regressão, como destacado, os fatores

afetos à orientação empreendedora foram assumidos como variáveis dependentes e os fatores relativos às características organizacionais foram assumidos como variáveis independentes para as análises de regressão. Não foi observada multicolineariedade entre as variáveis independentes. A Tabela 3 apresenta os resultados dos modelos testados.

Tabela 3 - Análise de Regressão Múltipla

VARIÁVEIS DEPENDENTES	VARIÁVEIS INDEPENDENTES				ANOVA SIG.	R ²
	LIDERANÇA	RECEP. NOVAS TECNOLOGIAS	CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO	LEGISLAÇÃO		
Proatividade Interorganizacional	0,049	-0,002	0,063	0,100	0,321	0,016
Proatividade Intraorganizacional	0,275**	0,115*	0,099	0,086	0,000	0,108
Propensão ao Risco	0,117*	-0,023	0,128*	0,149*	0,004	0,053

Legenda: * p<0,05; **p<0,01. Obs.: coeficientes Beta Padronizados

Fonte: Elaborada pelos autores

O primeiro modelo testado traz a Proatividade Interorganizacional como VD e não apresentou significância estatística. O resultado evidencia que a Proatividade Interorganizacional, caracterizada como a capacidade do gestor/ servidor público de buscar habilidades, conhecimentos ou ferramentas fora da organização e a formação de networking) para facilitar o cumprimento de suas funções (EMMENDOERFER, 2010; KEARNEY, 2009; KEARNEY; MEYNHARDT, 2016; MORRIS; JONES, 1999), não é explicada pelos construtos Liderança, Receptividade a novas Tecnologias, Capacitação e Treinamento ou Legislação. Como destacado por Seabra (2001), indivíduos são menos propensos à cooperação e inovação em ambientes organizacionais formalísticos e com procedimentos rígidos. Nesse sentido, a diferença de procedimentos e formas de trabalho entre a Polícia Federal e outros órgãos públicos podem explicar a ausência de significância na relação entre os fatores elencados e a proatividade interorganizacional.

Diferentemente da Proatividade Interorganizacional, o modelo com a Proatividade Intraorganizacional apresentou resultados significativos, com os fatores Liderança e Receptividade novas Tecnologias se associando de maneira significativa e positiva à VD. Os resultados parecem corroborar algumas perspectivas teóricas. Para Chan *et al.*

(2017) altos níveis de motivação profissionais e de liderança podem ser associados a níveis mais altos de motivação orientação empreendedora. Lewis^l. (2017) argumentam que a capacidade de inovação no setor público é influenciada por uma série de condições de suporte que permitem ou incentivam que a inovação ocorra, dentre elas a liderança.

Além do suporte das lideranças organizacionais, A. Filho (2018) destacam a utilização de recursos diversos, para a viabilização de ações inovadoras. Para Morais *et al.* (2015) o empreendedorismo no setor público relaciona-se ao desenvolvimento de novas tecnologias, novos processos ou no aprimoramento de estratégias. García Bua-des *et al.* (2015), ao analisarem uma organização policial, indicam que novas tecnologias são geralmente bem-vindas pelos policiais e que seu uso permite respostas mais rápidas e maior compartilhamento de informações. Nesse sentido, explica-se a relação entre a receptividade a novas tecnologias e o comportamento proativo.

O último modelo testado trouxe a Propensão ao Risco como VD. O modelo apresentou resultados significativos com os fatores Liderança, Capacitação e Treinamento e Legislação se associando de maneira significativa e positiva à VD. A liderança novamente mostra-se associada a um fator afeto à orientação empreendedora, o que reitera sua relevância. A liderança é descrita como fator de grande impacto na formação de um ambiente favorável ao desempenho criativo e à orientação empreendedora (BESSANT; TIDD, 2009; MÜCELDILI; TURAN; ERDIL, 2013; CASTRO *et al.*, 2017; HUGHES *et al.*, 2018; STOJCIC; HASHI; ORLIC, 2018). Criatividade e predisposição em assumir riscos estão no cerne do empreendedorismo (TIDD; BESSANT, 2015). Os resultados encontrados corroboram o papel central da liderança para estimular esses comportamentos, em especial em organizações públicas caracterizadas pelo cumprimento das determinações legais e, conseqüentemente, pela aversão ao risco (DE VRIES; BEKKERS; TUMMERS, 2016).

Como destacado, a Capacitação e Treinamento se associaram positivamente à Propensão ao Risco, indicando que o maior investimento na capacitação e na aquisição de conhecimentos maior a propensão em assumir riscos. A associação entre incentivo à aquisição de conhecimentos e valorização do capital intelectual de empregados com

o comportamento empreendedor é descrita na literatura (Kim, 2018), ainda que não especificamente para a propensão ao risco. Considerando particularmente o contexto analisado (serviço público), aparentemente quanto mais capacitado sobre as regras e normas que orientam a atuação, mais o funcionário teria capacidade de assumir riscos e propor novas práticas e comportamentos, o que explica a associação encontrada. De Vries (2016) identificam a cultura de aversão ao risco como uma das principais barreiras à inovação. Os resultados sugerem que a capacitação é um potencial caminho para superar essa barreira.

Interessante observar que a receptividade a novas tecnologias está associada à proatividade, mas não à propensão ao risco, enquanto a capacitação está associada ao risco, mas não à proatividade intraorganizacional. Embora tanto a propensão ao risco quanto a proatividade sejam dimensões da orientação empreendedora (MORRIS; JONES, 1999; LACERDA; BELFORT; MARTENS, 2015; MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012; SWANN, 2016), os resultados sugerem que seus desenvolvimentos na organização passam por caminhos específicos, o que reforça a perspectiva de que a orientação empreendedora é um construto multidimensional (TREMML, 2019). Treinamentos e capacitações, por um lado, teriam o papel de reforçar a consolidação de conhecimentos e práticas, possibilitando aos delegados avançar comportamentos e práticas dentro de limites gerenciáveis, percebidos como riscos. Esses treinamentos e capacitações, no entanto, não estimulariam a proatividade na troca de conhecimentos e informações interna. A receptividade a novas tecnologias, por sua vez, se associa à busca ativa e à troca de conhecimentos e informações dentro da organização, no entanto não resultam em maior propensão ao risco.

Por outro lado, observa-se que fator Legislação associou-se positivamente à Propensão ao Risco, mas não se associou significativamente aos fatores de proatividade. Silva *et al.* (2018) argumentam que, mesmo sendo possível empreender, a burocracia pode influenciar um comportamento passivo por parte dos gestores no setor público. Singla, Stritch e Feeney (2018), por sua vez, argumentam que dificuldades financeiras organizacionais podem redundar em orientação empreendedora, motivando a proatividade, a inovação e a tomada de riscos como mecanismos de solução de problemas. O resultado encontrado reflete os argumentos de Singla, Stritch e Feeney (2018), indi-

cando que a presença de exigências legais e normativos que orientam e restringem a liberdade de atuação não estimulam a proatividade, mas redundam em maior propensão a assumir riscos, contribuindo para a orientação empreendedora. De forma similar à capacitação e treinamento, eventualmente a presença de regras e procedimentos claros facilite a identificação dos limites de atuação, proporcionando avançar sobre os limites de atuação de forma segura.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo analisar a relação entre características presentes na organização e a orientação empreendedora de servidores públicos, analisando de forma específica Delegados da Polícia Federal. Os resultados encontrados contribuem com a literatura sobre orientação empreendedora em organizações públicas ao preencher lacuna de pesquisa proposta por Singla, Stritch e Feeny (2018) e Tremml (2019) sobre características organizacionais que se associam à orientação empreendedora. Adicionalmente, o trabalho avança sobre o estudo da orientação empreendedora em organizações policiais, como demandado por Smith (2020).

A análise fatorial com as variáveis da orientação empreendedora resultou na criação de três fatores: Proatividade Intraorganizacional, Proatividade Interorganizacional e Propensão ao Risco. Embora os fatores encontrados tenham respaldo na literatura, eles não correspondem às dimensões Capacidade Inovativa (ou inovatividade), Proatividade e Propensão ao Risco descrita pela literatura (MORRIS; JONES, 1999; KEARNEY; HISRICH; ROCHE, 2008; MEYNHARDT; DIEFENBACH, 2012; SWANN, 2016). Os resultados evidenciam que a estrutura das dimensões da orientação empreendedora pode variar de acordo com a organização estudada, sendo essa uma primeira contribuição do presente trabalho ao do tema no serviço público.

As análises de regressão indicaram que a Proatividade Interorganizacional não apresentou qualquer relação com os fatores organizacionais. Ressalte-se que a Polícia Federal, por se tratar de um órgão policial, conta com hierarquias e processos de trabalho institucionalizados e um tanto peculiares em comparação aos demais órgãos públi-

cos. A diferença de procedimentos e formas de trabalho entre a Polícia Federal e outros órgãos públicos pode explicar o não estímulo das características da organização sobre a proatividade interorganizacional. Considerando o interesse da organização em estimular a orientação empreendedora, entende-se que o intercâmbio de conhecimentos, técnicas e informações possa ser um caminho a ser desenvolvido.

De forma distinta, a Proatividade Intraorganizacional se associou de forma positiva aos fatores Liderança e Receptividade a novas Tecnologias. A Propensão ao Risco, por sua vez, associou-se de forma positiva aos fatores Liderança, Capacitação e Treinamento e Legislação. Esses resultados corroboram a relevância do papel da liderança para a orientação empreendedora (BESSANT; TIDD, 2009; MÜCELDILI; TURAN; ERDIL, 2013; HUGHES *et al.*, 2018; LUKOSCHEK *et al.*, 2018; STOJCIC; HASHI; ORLIC, 2018). Mesmo em uma organização pública idiosincrática com elementos marcados de administração burocrática e legalidade, como a Polícia Federal, a liderança desempenha papel central no estímulo à orientação empreendedora de seus funcionários.

Os resultados evidenciaram mecanismos específicos para o desenvolvimento das dimensões da orientação empreendedora. Ações de capacitação e treinamento se associaram positivamente à Propensão ao Risco, contudo não tiveram efeito sobre a Proatividade Intraorganizacional. Aparentemente o desenvolvimento do capital intelectual da organização permite que os delegados possam propor caminhos alternativos de atuação, contudo não estimula o compartilhamento de conhecimentos internamente. Diferente da Receptividade novas tecnologias, que estimularia a Proatividade interna, mas não a Propensão ao Risco. A evidência de que ferramentas distintas podem empregadas para o desenvolvimento de dimensões específicas da orientação empreendedora corrobora a multidimensionalidade da orientação empreendedora proposta por Tremml (2019).

O excesso de regras que orientam e constroem o comportamento são descritos por parte da literatura como barreiras à orientação empreendedora (HANSEN, 2011; LEWIS, 2017; SILVA *et al.*, 2018). Os resultados encontrados com o fator legislação, no entanto, indicam sua associação positiva com a propensão ao risco, não corro-

borando a perspectiva inicialmente proposta. De forma alternativa, os resultados parecem corroborar os argumentos de Singla, Stritch e Fee-ney (2018), indicando que as restrições características das organizações públicas, podem não constituir barreiras, mas, antes, um estímulo ao empreendedorismo.

O presente trabalho possui suas limitações. Embora os resultados contribuam com a literatura, a forma de coleta de dados não permite a inferência populacional dos resultados. Considerando os resultados das análises estatísticas, observa-se a ocorrência de coeficiente *Alpha de Cronbach* baixo para o fator Legislação, indicando a necessidade de revisão do instrumento em caso de aplicação para uma futura coleta. Adicionalmente, observa-se que os valores de R^2 das análises de regressão são relativamente baixos, o que sugere que outras variáveis possam ter associação com a Orientação Empreendedora. Nesse sentido, uma possível linha de pesquisa futura poderia ser desenvolvida no sentido identificar outras características organizacionais ou individuais associadas à orientação empreendedora no serviço público, inclusive em perspectiva comparada envolvendo variáveis sociodemográficas, para aprofundamento analítico deste enfoque em âmbito regional e em termos teóricos visando superar a polêmica dicotomia entre burocracia e política (*politics*). Soma-se a isso, a sugestão de uso de variáveis sobre características organizacionais não baseadas na percepção do respondente (p.ex. presença de carreira estruturada, disponibilidade orçamentária, entre outras).

Os achados ora apresentados poderiam ser aprofundados com pesquisas e métodos qualitativos com foco em explicar as relações encontradas. Adicionalmente, considerando as características específicas da organização estudada, sugere-se, ainda a replicação desse estudo em outras organizações públicas (policiais ou não) como forma de verificar se as associações encontradas são efetivamente características da Polícia Federal ou se repetem em outros contextos.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

EDUARDO MÁRCIO SANTOS GALDINO DA SILVA

DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL - POLÍCIA FEDERAL (PF).
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE

DE BRASÍLIA (UNB). ESPECIALISTA EM INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA PELA ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA - ESD (EX-ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, CAMPUS BRASÍLIA). GRADUAÇÃO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). PROFESSOR DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA - ANP.

DANIEL PIRES VIEIRA

POSSUI GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (2004), MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (2013) E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (2017). É SERVIDOR DE CARREIRA LICENCIADO DO MINISTÉRIO DO TURISMO. ATUALMENTE OCUPANDO A POSIÇÃO DE ESPECIALISTA EM POLÍTICAS E INDÚSTRIA NA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI) E DE DOCENTE DO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

REFERÊNCIAS

- AHMAD, N.; DAGHFOUS, A. Knowledge sharing through inter-organizational knowledge networks. *European Business Review*, 22(2), 153–174, 2010. <https://doi.org/DOI10.1108/09555341011023506>
- ALENCAR, E. Desenvolvendo a Criatividade nas Organizações: O Desafio da Inovação. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 6, p. 6–11, 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901995000600002&script=sci_arttext.
- ATTARD, J. *et al.*; . A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 2015. 399–418. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.006>
- BESSANT, J.; TIDD, J.. *Inovação e empreendedorismo: administração*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- BRUNO-FARIA, M. de F.; FONSECA, M. V. de A.). Culture of Innovation: Concepts and Theoretical Models. *RAC-Revista de Administração Contemporânea (Journal of Contemporary Administration)*, 18(4), 2014. 372–396. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20141025>.
- BRYMAN, A. *Social Research Methods*, 3. ed., Oxford University

Press, 2008.

BURNS, P.. *Corporate Entrepreneurship: Building an Entrepreneurial Organization*. London: Palgrave MacMillan, 2008.

CARUANA, A.; EWING, M. T.; RAMASESHAN, B. Effects of some environmental challenges and centralization on the entrepreneurial orientation and performance of public sector entities. *Service Industries Journal*, 22(2), 43–58, 2002. <https://doi.org/10.1080/714005076>

CASTRO, C. M. S. *et al* Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(71), 2017. 126–141. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n71.63851>

CHAN, K. Y. *et al.*; Who wants to be an intrapreneur? Relations between employees' entrepreneurial, professional, and leadership career motivations and intrapreneurial motivation in organizations. *Frontiers in Psychology*, 8, 2041. 2017. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2017.02041>

COELHO, M. L. G. M. M. Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. *Revista do Serviço Público*, 61(3), 2010. 233–247.

COSTA, A. M.; CERICATO, D.; MELO, P. A. de.. Empreendedorismo corporativo: uma nova estratégia para a inovação em organizações contemporâneas. *Revista de Negócios*, 12(4), 32–43, 2007.

COSTA FILHO, E.; GOMES, M. A. de; TEIXEIRA, R. M. Ações Empreendedoras Inovadoras no Setor Público. *Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, 5(2), 2018. 1–29. <https://doi.org/10.18226/23190639.v5n2.01>

CURADO, C.; MUÑOZ-PASCUAL, L.; GALENDE, J. Antecedents to innovation performance in SMEs: A mixed methods approach. *Journal of Business Research*, 89, 206–215, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2017.12.056>

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 2016. 146–166. <https://doi.org/10.1111/>

padm.12209

DEMIRCIOGLU, M. A.; AUDRETSCH, D. B. Conditions for innovation in public sector organizations. *Research Policy*, 46(9), 2017.1681–1691. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.004>

EMMENDOERFER, M. L. . *Inovação e Empreendedorismo no Setor Público*. ENAP: Brasília, 2019. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4236805>

EMMENDOERFER, M. L. Innovation, Brazil. In A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer., 2019b. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3764-1

EMMENDOERFER, M. L.; VALADARES, J. L.; HASHIMOTO, M. Evidências do empreendedorismo interno em organizações no contexto da inovação. *RECADM - Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 9(2), 144–156, 2010.. <https://doi.org/10.5329/RECADM.20100902002>

FERREIRA, V. D. R. S. *et al.* Inovação no setor público federal no brasil na perspectiva da inovação em serviços. *Review of Administration and Innovation - RAI*, 12(4), 2015. 99. <https://doi.org/10.11606/rai.v12i4.101521>

FONSECA, F. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. *Cadernos EBAPE.BR*, 14, 406–417, 2016. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/1679-395162646>

GARCÍABUADES, M. E.; RAMISPALMER, C.; MANASSEROMAS, M. A. Climate for innovation, performance, and job satisfaction of local police in Spain. *Policing*, 38(4), 722–737, 2015. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-02-2015-0019>

GASCÓ, M. Living labs: Implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 34(1), 90–98, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.003>

HADJIMANOLIS, A. The barriers approach to innovation. In L. V. Shavinina (ed.). *The International Handbook on Innovation* (pp. 559-573). Amsterdam: Elsevier, 2003. <https://doi.org/10.1016/B978-008044198-6/50038-3>

HANSEN, M. B. Antecedents of organizational innovation: The diffusion of new public management into Danish local government. *Public Administration*, 89(2), 285–306, 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01855.x>

HAIR JR, J. F. *et al Análise Multivariada de Dados*. 6° ed. Bookman Editora, 2009.

HARTLEY, J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, v. 25, n. 1, p. 27–34, 2005.

HÉBERT, R. F.; LINK, A. N.. In search of the meaning of entrepreneurship. *Small business economics*, 1(1), 39-49, 1989.

HISRICH, R. D. Entrepreneurship / Intrapreneurship. *American Psychologist*, v. 45, n. 2, p. 209–222, 1990.

HOBBS, D.. *Doing the business: Entrepreneurship, the Working Class, and Detectives in the East End of London*. Oxford: OPU, 1988.

HOBBS, D.. Business as a Master-Metaphor: Working Class Entrepreneurship and Business Class Policing. In R. Burrows (ed.), *Deciphering the Enterprise Culture* (pp. 107-125). London: Routledge, 1991.

HORNSBY, J. S et al. An Interactive Model of the Corporate Entrepreneurship Process. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 17, n. 2, p. 29–37, 1993.

HUGHES, D. J. *et al.*. Leadership, creativity, and innovation: A critical review and practical recommendations. *Leadership Quarterly*, 29(5), 2018. 549–569. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2018.03.001>

KIM, D.; CHIOU, J. S.; CALANTONE, R. Strategic orientations, joint learning, and innovation generation in international customer-supplier relationships. *International Business Review*, 27(4), 838–851, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2018.01.007>

KARYOTAKIS, K.; MOUSTAKIS, V. Organizational factors, organizational culture, job satisfaction and entrepreneurial orientation in public administration. *The European Journal of*

Applied Economics, 13(1), 2016. 47–59. <https://doi.org/10.5937/ejae13-10781>

KEARNEY, C.; HISRICH, R.; ROCHE, F. A conceptual model of public sector corporate entrepreneurship. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 4(3), 295–313, 2008. <https://doi.org/10.1007/s11365-007-0048-x>

KEARNEY, C.; HISRICH, R.; ROCHE, F. Public and private sector entrepreneurship: Similarities, differences or a combination? *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 16(1), 26–46, 2009. <https://doi.org/10.1108/14626000910932863>

KEARNEY, C.; MEYNHARDT, T. Directing Corporate Entrepreneurship Strategy in the Public Sector to Public Value – Antecedents, Components and Outcomes. *International Public Management Journal*, 19(4), 543–572, 2016. <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1160013>

KIRZNER, I. M.. *Perception, opportunity, and profit*. Chicago: CUP, 1983.

KNIGHT, F. H.. *Risk, uncertainty and profit*. New York: August M. Kelley, 1921.

LACERDA, F. M.; BELFORT, A. C.; MARTENS, C. D. P. Manifestação da orientação empreendedora em uma organização sem fins lucrativos. *REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 4(2), 66–95, 2015.

LEE, J. C.; CHEN, C. Y. Exploring the determinants of software process improvement success: A dynamic capability view. *Information Development*. 31(1), 6-20, 2019. <https://doi.org/10.1177/0266666917724194>

LEWIS, J. M.; RICARD, L. M.; KLIJN, E. H. How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288–307, 2017. <https://doi.org/10.1177/0020852317694085>

LEYDEN, D. P.; Link, A. N.. *Public sector entrepreneurship: U. S. technology and innovation policy*. New York: OPU, 2015.

LUKOSCHEK, C. S. *et al.*; Leading to sustainable organizational unit performance: Antecedents and outcomes of executives' dual innovation leadership. *Journal of Business Research*, 91, 266–276, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.07.003>

MACHADO, D. D. P. N.; CARVALHO, L. C. de.. Ambiente favorável ao desenvolvimento de inovações: proposição de um modelo de análise organizacional. *Revista de Administração*, 48(3), 592–607, 2013. <https://doi.org/10.5700/rausp1108>

MCMULLEN, J. S.; SHEPHERD, D. A. Entrepreneurial action and the role of uncertainty in the theory of the entrepreneur. *Academy of Management Review*, v. 31, n. 1, p. 132–152, 2006.

MEYNHARDT, T.; DIEFENBACH, F. E. What Drives Entrepreneurial Orientation in the Public Sector? Evidence from Germany's Federal Labor Agency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 2012. 761–792. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus013>

MORAIS, M. C. A *et al.*. Meta-Análise da Produção Científica Internacional sobre Empreendedorismo no Setor Público: O que tem sido escrito acerca disso? *XXXVI Encontro ANPAD*, p. 1–16, 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1645.pdf

MORAIS, M. C. A. *et al.*; (2015). Polissemas do Empreendedorismo no Setor Público. *REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 4(1), 26–53, 2015. <https://doi.org/10.14211/41200>

MORRIS, M. H.; JONES, F. F. Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24(1), 71–91, 1999. <https://doi.org/10.1177/104225879902400105>

MORRIS, M. H.; WEBB, J. W.; FRANKLIN, R. J. Understanding the manifestation of entrepreneurial orientation in the nonprofit context. *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 35(5), 947–971, 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2011.00453.x>

MÜCELDILI, B.; TURAN, H.; ERDIL, O. The influence of authentic leadership on creativity and innovativeness. *Procedia -*

- Social and Behavioral Sciences*, 99, 673–681, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.10.538>
- MUNRO, J. Accelerating innovation in local government. *Public Money ; Management*, 35(3), 219–226, 2015. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1027498>
- NIEVES, J.; HALLER, S. Building dynamic capabilities through knowledge resources. *Tourism Management*, 40, 224–232, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2013.06.010>
- OHEMENG, F. L. K. The Entrepreneurial Bureaucrat. In A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>
- PALMER, D. *State police in a state of change: remaking the entrepreneurial officer* (Doctoral dissertation, Griffith University), 2005.
- KEMAAT, B.; PETERS, M.; CHAN, C. S. Needs, drivers and barriers of innovation: The case of an alpine community-model destination. *Tourism Management Perspectives*, 25, 2018. 53–63. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2017.11.004>
- POPA, S.; SOTO-ACOSTA, P.; MARTINEZ-CONESA, I. Antecedents, moderators, and outcomes of innovation climate and open innovation: An empirical study in SMEs. *Technological Forecasting and Social Change*, 118, 134–142, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.02.014>
- REGO, A. *et al.*. Hope and positive affect mediating the authentic leadership and creativity relationship. *Journal of Business Research*, 67(2), 2014. 200–210. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2012.10.003>
- SCHUMPETER, J. A.). *The theory of economic development*. Cambridge: HUP, 1934.
- SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. *Revista de Administração Pública*, 35(4), 19–43, 2001.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração

pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 2009.347–369.
<https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

SILVA, J. A. DA. (2007) Curso de direito constitucional positivo. 28º ed. São Paulo: Malheiros Editores.

SILVA, M. V. G. *et al.*. Intraempreendedorismo no Setor Público: Análise do Comportamento Empreendedor de Gestores Públicos Municipais por Meio do Carland Entrepreneurship Index (CEI). *REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, 7(2), 2018. 67–114. <https://doi.org/10.14211/regepe.v7i2.699>

SINGLA, A.; STRITCH, J. M.; FEENEY, M. K. Constrained or creative? Changes in financial condition and entrepreneurial orientation in public organizations. *Public Administration*, 96(4), 2018. 769–786. <https://doi.org/10.1111/padm.12540>

SMITH, R. The evolution of “entrepreneurial policing”: a review of the literature. *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 9(1), 1-20, 2020.. <https://doi.org/10.1108/JEPP-03-2019-0005>

STEIJN, B.; BEKKERS, V.; EDELENBOS, J., . Linking innovation to the public sector: contexts, concepts and challenges. In V. Bekkers, J. Edelenbos ; Steijn, B. (Eds.). *Innovation in the public sector linking capacity and leadership* (pp. 3-32). London: Palgrave MacMillan, 2011. <https://doi.org/10.1057/9780230307520>

STOJCIC, N.; HASHI, I.; ORLIC, E. Creativity, innovation effectiveness and productive efficiency in the UK. *European Journal of Innovation Management*, 21(4), 564–580, 2018. <https://doi.org/10.1108/EJIM-11-2017-0166>

SWANN, W. L. Modelling the relationship between entrepreneurial orientation, organizational integration, and programme performance in local sustainability performance in local sustainability. *Public Management Review*, 19(4), 542-565, 2016. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1199729>

TIDD, J.. Innovation management in context: environment, organization and performance. *International Journal of Management Reviews*, 171(3), 169–183, 2001. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2015.07.037>

TIDD, J.; BESSANT, J. *Gestão da Inovação*. Porto Alegre: Bookman, 2015.

TREMML, T. Linking two worlds? Entrepreneurial orientation in public enterprises: a systematic review and research agenda. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 90(1), 25–51, 2019. <https://doi.org/10.1111/apce.12214>

TRINDADE, A. Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 8(4), 607–632, 2015.

TUZOVIC, S.; WIRTZ, J.; HERACLEOUS, L. How do innovators stay innovative? A longitudinal case analysis. *Journal of Services Marketing*, v. 32, n. 1, p. 34–45, 2018.

VASILEIOU, K. et al. Understanding innovators' experiences of barriers and facilitators in implementation and diffusion of healthcare service innovations: a qualitative study. *BMC Health Services Research*, 2011. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-11-342>



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

SILVA, E. M. S. G. da .; VIEIRA, D. P. . Orientação empreendedora na Polícia Federal – estímulos e restrições a partir das características Organizacionais. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 71-104, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1056.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA NO GOVERNO LULA: UMA ANÁLISE CRÍTICO-REVISITADA DO PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI – 2007/2012), SUA CONTINUIDADE E POSSIBILIDADES DE MUDANÇAS

PUBLIC SECURITY WITH CITIZENSHIP IN THE LULA GOVERNMENT: A CRITICAL-REVISITED ANALYSIS OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY WITH CITIZENSHIP PROGRAM (PRONASCI – 2007/2012), ITS CONTINUITY AND POSSIBILITIES OF CHANGES

SEGURIDAD PÚBLICA CON CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO DE LULA: UN ANÁLISIS CRÍTICO-REVISADO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA CON CIUDADANÍA (PRONASCI – 2007/2012), SU CONTINUIDAD Y POSIBILIDADES DE CAMBIOS

Submetido em: 01.08.2022

Aceito em: 14.10.2022

BRUNO ZAVATARO (*in memoriam*)

MESTRE EM CRIMINOLOGIA

DOUTORANDO EM SOCIOLOGIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)



<http://lattes.cnpq.br/0608096725778573>

MARCELO BORDIN

DOUTOR EM SOCIOLOGIA

UNIVERSITÀ DEL SALENTO, ITÁLIA

marcelobordin05@gmail.com



<http://lattes.cnpq.br/2234586584629138>

RESUMO

Este artigo busca revisar criticamente as políticas federais de segurança pública implementadas no Brasil a partir dos anos 2000, tendo como foco particular analisar o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), adotado pelo Governo Lula entre os anos de 2007 e 2012. Baseando-se na pesquisa documental, na análise da legislação e de 31 convênios celebrados no Estado do Paraná entre os anos de 2007 e 2009, a pesquisa aponta o quanto se trata de um Programa que foi representativo de uma determinada reconfiguração de poder e de responsabilidades entre as mais diversas esferas de poder do Estado, ao mesmo tempo em que vai sinalizar, no campo da segurança pública, um processo de complexificação, de instrumentação e de transformação dos referenciais das políticas públicas no Brasil, o que não estará isento de ambivalências e de ambiguidades. Traduzindo-se nos referenciais gerenciais e contratuais, pautados no postulado da governança democrática policêntrica, da modernização e da inovação, questionamos se os imperativos do curto prazo, dos resultados fáceis e do agir local territorializado não acabaram resultando na “despolitização” das questões da violência, da insegurança pública e das reformas policiais.

PALAVRAS-CHAVES: política pública; PRONASCI; estado do Paraná; segurança pública; governança da segurança.

ABSTRACT

This article intends to critically revisit the federal public security policies implemented in Brazil since the 2000s, focusing on the analysis of the National Program for Public Security with Citizenship (PRONASCI) adopted by the Lula government between 2007 and 2012. Based in documentary research and in the analysis of the legislation and of the 31 agreements celebrated in the State of Paraná between 2007 and 2009, the research shows how the Program represented a certain reconfiguration of power and responsibilities among diverse spheres of State power. At the same time, it signals a process of complexification, instrumentation and transformation of public policy references in Brazil in the field of public safety, which will not be exempt from ambivalence and ambiguities. Translating into managerial and contractual references, based on the postulate of polycentric democratic governance, modernization and innovation, we question whether the short-term imperatives, easy results and territorialized local action did not end up resulting in the “depoliticization” of issues of violence, public insecurity and police reforms.

KEYWORDS: public policies; PRONASCI; Paraná state; public safety; governance of security.

RESUMEN

Este artículo busca revisar críticamente las políticas federales de seguridad pública im-

plementadas en Brasil desde la década de 2000, con especial énfasis en el análisis del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), adoptado por el gobierno Lula entre 2007 y 2012. Basado en una investigación documental, análisis de legislación y de 31 acuerdos firmados en el Estado de Paraná entre 2007 y 2009, la investigación muestra cuánto se trata de un Programa que fue representativo de una cierta reconfiguración de poderes y responsabilidades entre las más diversas esferas del poder del Estado, al mismo tiempo que señalará, en el campo de la seguridad pública, un proceso de complejización, instrumentación y transformación de los referentes de política pública en Brasil, que no estará exento de ambivalencias y ambigüedades. Traduciendo en referencias gerenciales y contractuales, a partir del postulado de la gobernabilidad democrática policéntrica, la modernización y la innovación, nos cuestionamos si los imperativos de corto plazo, los resultados fáciles y la acción local territorializada no terminaron resultando en la “despolitización” de los temas de violencia, inseguridad ciudadana y reformas policiales.

PALABRAS-CLAVE: política pública; PRONASCI; estado de Paraná; seguridad pública; gobernanza de la seguridad.

1. INTRODUÇÃO

Às vésperas de novas eleições presidenciais, marcadas por expectativas de retorno do governo Lula, este artigo interroga as políticas federais de segurança pública, tais como foram implementadas no Brasil a partir dos anos 2000, em particular o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), adotado no governo Lula em 2007. Como teremos a ocasião de analisar, se as questões relativas à formulação de uma política nacional de segurança pública estiveram historicamente à margem das preocupações do governo federal, no decorrer das últimas décadas este vai se constituir como um ator importante na definição de políticas de segurança, deslocando, dessa forma, fronteiras e padrões de atuação até então dominantes.

Baseando-nos na pesquisa bibliográfica, articulada com a coleta e a análise da legislação e dos planos nacionais de segurança pública adotados nos anos 2000, este trabalho se apoia também em um estudo de caso dos 31 convênios que foram celebrados no Estado do Paraná pelo PRONASCI, entre os anos de 2007 e 2009, acompanhados da análise de seus respectivos planos de trabalho. Trata-se de uma pesquisa que foi realizada no ano de 2010 e que jamais pôde ser valori-

zada sob a forma de publicação. Uma década depois, os autores ainda agradecem a coordenação do Comitê do PRONASCI no Paraná, na pessoa de Letícia Kulaitis, e o Setor de Convênios Federais, da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Estado do Paraná (SESP), pela disponibilização dos convênios, dos planos de trabalho e pelas valiosas informações prestadas.

Como tentaremos notar, este Programa foi representativo de uma reconfiguração de poder e de responsabilidades entre as mais diversas esferas de poder do Estado, ao mesmo tempo em que vai sinalizar, no campo da segurança pública, um processo de complexificação, de instrumentação e de transformação dos referenciais das políticas públicas no Brasil, o que não estará isento de ambivalências e de ambiguidades. Traduzindo-se nos referenciais gerenciais e contratuais, pautados no postulado da governança democrática policêntrica, da modernização e da inovação, questionamos se os imperativos do curto prazo, dos resultados fáceis e do agir local territorializado, os quais predominaram no âmbito do PRONASCI, não acabaram resultando na “despolitização” das questões da violência, da insegurança pública e das reformas policiais. Sem querer esgotar a complexidade do assunto e a necessidade de pesquisas e de debates mais aprofundados, conclui-se o texto com algumas recomendações no campo das políticas públicas suscitadas pela proximidade com as eleições.

Este artigo se divide em alguns pontos. No primeiro ponto, pretende-se descrever o recente processo de federalização das políticas de segurança no Brasil, com especial atenção ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Em seguida, busca-se melhor compreender a sua implementação por meio de um estudo de caso dos convênios e dos planos de trabalhos celebrados entre 2007 e 2009 no Estado do Paraná. Um último ponto aborda as características e as ambivalências desse programa, chamando a atenção para as reconfigurações, seus limites e deslocamentos operados nas políticas públicas no Brasil.

2. A POLITIZAÇÃO DA SEGURANÇA E A EMERGÊNCIA DAS RECENTES POLÍTICAS FEDERAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Antes de ingressarmos mais particularmente no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), foco do presente trabalho, objetivamos nesta seção abordar sucintamente o recente processo de federalização das políticas de segurança pública no Brasil. Trata-se de um processo recente na medida em que, historicamente, as questões relativas à articulação de uma política nacional de segurança pública estiveram à margem das preocupações do governo federal, marcada por acentuadas tendências centralizadoras ou descentralizadoras, bem como pelo próprio papel exercido pelo governo federal no campo das polícias.

Como apontam Grossi e Costa (2007, p. 12), “ao longo da história republicana brasileira, o sistema policial acompanhou as oscilações da federação: ora estava submetido ao poder central, ora significava a garantia da liberdade das elites políticas estaduais”. Nestas condições, não se pode dizer que as questões relacionadas à necessidade de introdução de mecanismos de cooperação intergovernamental se encontravam inscritas na agenda política, na medida em que: (i) nos períodos autoritários brasileiros (1937-1945; 1964-1985), as organizações policiais se encontravam fortemente sob o jugo do governo federal; (ii) ao passo que nos demais períodos republicanos (1889-1930; 1946-1964), as organizações policiais estiveram sob o controle dos governos estaduais os quais, por sua vez, gozavam de grande autonomia política na gestão de suas polícias. Acrescente-se a isso a própria visão de segurança pública que predominou durante os mais diferentes períodos assinalados, por vezes, percebida como uma questão de “segurança nacional” e, por vezes, percebida como uma “questão policial”.

Entretanto, o período mais recente de redemocratização brasileira vai significar uma mudança com a emergência e a formulação das primeiras políticas nacionais ou federais de segurança pública. Os anos de 1990 marcam a propagação de um discurso sobre a violência urbana e a insegurança pública no Brasil (CANO, 2006). As constatações foram múltiplas: o crescimento das taxas gerais de crimes registrados

e de violência nos grandes e médios centros urbanos, particularmente do crime de homicídio que apresentou, a partir deste período, uma alta significativa; o aumento da sensação de insegurança; a deficiência do sistema de justiça criminal, acompanhada da carência de legitimidade das instituições legadas do passado autoritário; as violências policiais; a eterna crise do sistema penitenciário, etc. Desse modo, podemos afirmar que o final do século XX representou a inscrição, na agenda política federal, da preocupação com a segurança pública no Brasil.

Trata-se, igualmente, de um período marcado pela emergência de um novo ator no cenário nacional: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça (MJ), criada em 1997¹. Percebia-se, naquele momento, que o sistema de justiça criminal contava, diante das tentativas de definição de uma política de combate às violências, com mecanismos frágeis de articulação intergovernamental. Nesta esteira, a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública “se destinou a articular iniciativas relacionadas à área da Segurança Pública, possibilitando o incremento da cooperação intergovernamental” (GROSSI; COSTA, 2007, p. 12). Ao que tudo indica, a SENASP exerceu, nos seus primeiros anos, um papel demasiadamente secundário na tentativa de articular uma política nacional de segurança pública, reflexo da falta de recursos, da existência de uma visão pouco clara de segurança pública, da resistência por parte dos atores tradicionais quanto à ingerência do governo federal e, finalmente, das flutuações pelas quais passou a conturbada pasta do Ministério da Justiça, ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (ADORNO, 2003).

Neste sentido, ao menos até o final da década de 1990, a segurança pública no Brasil foi pautada por uma agenda federal frágil e reticente, incapaz de articular os diferentes setores governamentais ou de coordenar um programa de segurança com as aspirações de proteção dos direitos humanos. Contudo, este quadro começaria a se alterar no início dos anos 2000, quando o governo federal lançou as bases de uma política nacional de segurança pública cujas elaboração, articulação, implementação e monitoramento ficaria a cargo da então criada SENASP/MJ.

1 A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) viria substituir a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), criada em 1995.

2.1 O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (2000) E O PRIMEIRO DESAFIO DE UMA ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), elaborado durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foi concebido como instrumento por excelência no intuito de “aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a prevenir e reprimir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a sensação e a tranquilidade do cidadão brasileiro” (BRASIL, 2000, p. 4). Neste, o governo federal pretendeu articular suas ações em torno de quatro medidas principais: a) medidas no âmbito do governo federal; b) medidas no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais; c) medidas de natureza normativa; e d) medidas de natureza institucional. Tais medidas seriam, a fortiori, promovidas por meio de quinze compromissos, subdivididos por sua vez em 124 ações estratégicas:

Figura 1: Plano Nacional de Segurança Pública, 2000

QUADRO 1 - PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2000	
MEDIDAS	COMPROMISSOS
Medidas no âmbito do governo federal	Compromisso 1: combate ao narcotráfico e ao crime organizado; Compromisso 2: desarmamento e controle de armas; Compromisso 3: repressão ao roubo de cargas e segurança na estrada; Compromisso 4: subsistema de inteligência de segurança pública; Compromisso 5: programa de proteção a testemunhas e vítimas; Compromisso 6: mídia X violência: regulamentação.
Medidas no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais	Compromisso 7: redução da violência urbana; Compromisso 8: inibição de gangues e combate à desordem social; Compromisso 9: eliminação de chacinas e execuções sumárias; Compromisso 10: combate à violência rural; Compromisso 11: Programa Nacional de Direito Humanos; Compromisso 12: capacitação e reaparelhamento das polícias; Compromisso 13: aperfeiçoamento do sistema penitenciário.
Medidas de natureza normativa	Compromisso 14: aperfeiçoamento legislativo
Medidas de natureza institucional	Compromisso 15: implantação do sistema nacional de segurança pública

Fonte: Elaborado a partir de BRASIL, 2000

Da análise, nota-se o papel de destaque dado aos imperativos de articulação sistêmica, entre os diferentes órgãos governamentais e não-governamentais, na tentativa de implementação de uma política de segurança pública. Pela primeira vez, notam-se injunções por parte do governo federal no sentido de confrontar amplos setores do Estado com os objetivos transversais de prevenção e repressão à violência. Na visão do Ministério da Justiça, a segurança pública “é uma responsabilidade da qual os órgãos públicos de todas as esferas e níveis de poder não podem se furtar”, assim como não o pode a sociedade como um todo. É neste sentido que se faz um apelo a uma “cidadania ativa e pujante, não só de perspectiva crítica e reivindicatória, como também na direção proativa das sugestões, propostas e apoio a este Plano” (BRASIL, 2000, p. 17).

Chama a atenção, entretanto, a imagem restritiva veiculada pelo I PNSP no que concerne à segurança. Embora faça referência a uma abordagem integrada e global no tratamento da delinquência, o foco prioritário permaneceu sendo a modernização das instituições do sistema de justiça criminal, sobretudo a necessidade de investimentos e reaparelhamento das polícias, a capacitação de seus membros e a melhoria de seus meios de ação. Aliás, é principalmente por intermédio de critérios de eficácia das instituições policiais, por intermédio da articulação dos diversos órgãos de repressão, da capacitação profissional, de reaparelhamento institucional, de sistemas de inteligência e de informação integrados e do aperfeiçoamento de dispositivos legais, que o Plano pretendeu dar uma resposta à problemática da segurança pública. Para isso, previu-se a criação de um Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), destinado a “apoiar financeiramente o reaparelhamento, reestruturação e qualificação das polícias estaduais e as ações previstas neste plano” (BRASIL, 2000, p. 27). O Fundo Nacional de Segurança Pública foi uma das ações efetivamente implementadas pelo governo federal, tornando-se importante meio de aporte financeiro às polícias estaduais e às guardas municipais².

Instituído pela Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, sua redação original previa no artigo 1º a seguinte descrição: “Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de

2 Administrado por um Conselho Gestor de natureza multissetorial.

Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais” (BRASIL, 2001). Igualmente, em sua redação original, a Lei n.º 10.201/2001 priorizaria, para o repasse dos recursos federais, os projetos que contemplassem os seguintes objetivos (§2º do art. 4º): a) diminuição dos índices de criminalidade; b) aumento da elucidação de crimes; c) desenvolvimento de ações integradas; d) aperfeiçoamento do contingente policial ou de guardas municipais (BRASIL, 2001). De uma maneira geral, a introdução do FNSP favoreceu, no campo da gestão da política nacional de segurança pública, o fortalecimento da capacidade de intervenção do governo federal.

Contudo, o I PNSP não pretendeu colocar em debate as reformas das instituições do sistema de justiça penal e suas heranças autoritárias do passado, preferindo, ao contrário, focalizar-se em problemas pontuais de articulação sistêmica e intergovernamental. Logo, é prioritariamente com base nos imperativos de eficácia institucional que o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública delineará os contornos do processo de federalização das políticas de segurança pública no Brasil. Não se pode negar, no entanto, que o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública se caracterizou como um divisor de águas, marcando a entrada do governo federal, particularmente do Ministério da Justiça, na formulação de uma agenda em segurança pública. Como observa Adorno:

É certo que houve méritos flagrantes. Talvez, o mais importante seja que pela primeira vez na história republicana, o governo federal avocou a coordenação da política de segurança, formulando uma política nacional com diretrizes claras e definidas, com propósitos de articulação inter e intra-institucional com amplo e extenso alcance, de sorte a articular problemas distintos, mas que se apresentavam ao governo federal como implicados entre si (ADORNO, 2003, p. 128).

Mesmo com a mudança política em 2003, o governo federal não apenas se manteve como também se fortaleceu na qualidade de ator protagonista das políticas de segurança pública.

2.2 PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL (2002/2003) E A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA FEDERAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

É interessante notar que o “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, que viria a ser adotado oficialmente a partir de 2003, foi apresentado ainda durante a campanha presidencial pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (INSTITUTO CIDADANIA, 2002). Em relação ao Plano de 2000, trata-se, é certo, de um projeto mais substancial nas suas declarações, assim como mais ambicioso na formulação dos principais eixos e ações. Mais do que isso, trata-se de um documento que mereceria uma análise per se, não apenas pelo caráter científico que ele pretendeu ter, como também pelas soluções propostas, articulando projetos de prevenção social e de prevenção situacional. Em termos estruturais, o Projeto definiu uma série de compromissos ou “reformas substantivas”. Estas foram divididas em reformas que não necessitavam de mudanças na Constituição e reformas que delas necessitavam:

Figura 2: Projeto Segurança Pública para o Brasil, 2002/2003

QUADRO 2 - PROJETO SEGURANÇA PÚBLICA PARA O BRASIL, 2002/2003	
REFORMAS	PRINCIPAIS OBJETIVOS
Reformas substantivas na esfera da União e dos Estados	Criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); mudanças nas polícias militares e nas polícias civis para a implementação do SUSP; Corpos de Bombeiros e Defesa Civil; autonomia das perícias.
Reformas substantivas na esfera municipal	Modificações nas Guardas Municipais.
Um novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil	Mudanças constitucionais relativas às polícias.
A persecução penal	O inquérito policial e o Ministério Público.
Violência doméstica e de gênero	Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero.
Violência contra as minorias	Centros de Referência de Proteção às Minorias.
Acesso à Justiça	A importância das Defensorias Públicas.
Sistema Penitenciário	Medidas dos governos federal e estaduais em relação aos infratores e medidas dos governos federal e estaduais para os sistemas penitenciários.

Segurança Privada	Propostas de integração e de controle.
Programas de proteção às testemunhas ameaçadas e a concepção de um sistema nacional de proteção	Sistema Nacional de Proteção às Testemunhas Conselho Nacional de Proteção às Testemunhas.
Imputabilidade Penal e o ECA	Aplicação efetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente.
Violência no Trânsito	Mobilização, educação, informação, pesquisa, engenharia de tráfego, urbanismo.
Desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil	Controle da oferta, da demanda e dos estoques circulantes; Mudanças institucionais.

Fonte: Elaborado a partir de INSTITUTO CIDADANIA, 2002

Na mesma linha do I Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, o Projeto Segurança Pública para o Brasil de 2003 tenta dar uma resposta ao problema da eficácia da ação governamental por meio da racionalização de seus meios de ação e do estabelecimento de parcerias intergovernamentais. Dois pontos merecem uma observação particular. Primeiramente, o Projeto confere pela primeira vez à esfera municipal e às suas guardas municipais um papel de destaque na política de segurança pública, explicitando a necessidade de integração da esfera municipal no sistema brasileiro de segurança pública. Em segundo lugar, as empresas privadas de segurança – que no âmbito do Plano anterior, foram objeto de preocupação no que tange ao controle e à fiscalização – também mereceram um lugar de destaque no Projeto. Desejava-se, dessa forma, ativar e responsabilizar – e não apenas controlar – o sistema privado de segurança, com o objetivo de integrá-lo “às metas da política de segurança pública, estabelecendo formas legais e transparentes de colaboração entre vigilantes e policiais” (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 79).

A despeito das ambições de apresentar uma proposta integrada e global, o Projeto acabou restringindo-se ao problema da criminalidade, principalmente urbana, e a uma visão meramente penal e tecno urbana da problemática da violência. Os referenciais da prevenção situacional e tecno-preventivos acabaram dando ênfase às técnicas de redução das oportunidades delitivas, pretendendo agir não sobre o indivíduo, mas principalmente sobre as condições materiais do delito. Focalizando em certas categorias de pessoas, bens e contextos parti-

culares, elas buscam, ao mesmo tempo, criar obstáculos à ação delinquente e fazer com que o indivíduo perceba que os custos da ação são superiores aos benefícios dela auferidos. Compartilhando simultaneamente uma abordagem pragmática e uma visão do delinquente enquanto ser racional, hedonista e calculista, elas visam propor uma série de técnicas com vistas à securização dos espaços públicos e ambientes, à proteção de alvos pelo videomonitoramento, dentre outras técnicas (CLARKE, 1995; GARLAND, 1999).

Inspirada nesses referenciais tecno preventivos, a tentativa de formulação de uma abordagem social e econômica da violência acabou, destarte, permanecendo em um plano simplesmente retórico no Projeto, talvez de maneira transversal, muitas vezes sem conexão com o restante das propostas. Igualmente, chama a atenção a preferência dada às questões pontuais, tais como a reforma das polícias estaduais e das guardas municipais, a eficácia da integração intergovernamental, o aperfeiçoamento de sistemas existentes, mas pouco tratamento dado às questões da criminalidade organizada e do “colarinho branco”. Com feito, é com base em nova racionalidade técnica e gerencial, capaz de articular “diagnose-planejamento-monitoramento”, sob a coordenação de um novo sujeito da gestão pública (SENASP/MJ), que o Projeto propõe reformas nos subsistemas policiais (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 28). Insistindo nos referenciais e princípios do gerencialismo, no aumento da eficácia e do desempenho do sistema penal, na otimização dos meios de ação institucionais, na gestão do conhecimento, etc., objetivou-se instaurar, nas políticas de segurança pública, a cultura do controle organizacional e da avaliação.

Somente a combinação de todos esses ingredientes poderá reverter a atual situação caótica, em benefício de um sistema de segurança pública realmente eficaz, base de apoio e instrumento operacional de uma política consistente: profissionais qualificados; equipamentos atualizados; tecnologia moderna; estrutura organizacional adequada à natureza de suas funções, gerenciamento racional, capaz de trabalhar com planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 28).

Assim, é importante perceber que o Projeto Segurança Pública para o Brasil se inscreveu na mesma linha de seu predecessor, representando, em boa medida, mais um processo de continuidade do que

propriamente de ruptura. O governo federal manteve-se no propósito de formular uma política federal de segurança pública e, para tanto, retomou as grandes linhas traçadas pelo I PNSP. No mais, o período que abrange o primeiro mandato do governo Lula (2003/2006) representou a tentativa de implementação dos principais compromissos assumidos pelo Projeto, particularmente a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), visto como o instrumento de integração intergovernamental por excelência.

A fim de agilizar esse processo de implementação do SUSP, uma nova lei viria a modificar a então vigente Lei n.º 10.201/2001, que havia instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). As alterações trazidas pela Lei n.º 10.746, de 10 de outubro de 2003, não são irrisórias. Primeiramente, buscou-se ampliar o rol dos resultados esperados para a aprovação do projeto e remessa dos recursos federais. Para a sua aprovação, nos termos do art. 4º, § 2º, o governo federal priorizaria os projetos visando à: I – realização de diagnósticos dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções; II – desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública; III – qualificação das polícias civis, militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais; IV – redução da corrupção e violência policiais; V – redução da criminalidade e insegurança pública; VI – repressão ao crime organizado (BRASIL, 2003).

Em segundo lugar, a nova lei fortaleceu, e mesmo instituiu, novos instrumentos de repasse de recursos, tais como os convênios, os acordos, os ajustes, etc. (art. 4º, § 5º, Lei 10.746/2003)³, sem os quais a cooperação intergovernamental não seria possível (BRASIL, 2003). A emergência desses instrumentos contratuais de políticas públicas, que tendem a se tornar hegemônicos nas complexas lógicas de intervenção do Estado federal no campo da segurança pública, é por si só um indicador das transformações dos modos de governabilidade em curso. Articulado em torno dos ideais de uma governança democrática multisetorial, o processo de “instrumentação das políticas públicas” objetiva oferecer, aos diferentes atores implicados, mecanismos de cooperação flexíveis e adaptáveis, dentro de curtos espaços de tempo, aos distintos

3 Analisando os gastos e a destinação dos recursos do FNSP, entre 2001 e 2005, Grossi e Costa (2007), constatam o predomínio de projetos destinados à compra de equipamentos e ao reaparelhamento das polícias.

contextos dentro do qual operam. A instrumentação da ação pública pode ser definida como sendo:

O conjunto dos problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos (das técnicas, dos meios de operar, dos dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não apenas da compreensão das razões que levaram a reter tal instrumento ao invés de outro, mas igualmente de olhar os efeitos produzidos por estas escolhas. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2004, p. 12, tradução nossa).

Trata-se da configuração de novas formas de regulação social e política, fenômeno que analisaremos mais pormenorizadamente nas páginas a seguir quando abordarmos particularmente o PRONASCI. Como dissemos, o SUSP objetivou operacionalizar as reformas substantivas contidas no Projeto Segurança Pública para o Brasil, por meio do aperfeiçoamento dos processos de articulação das ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) com aquelas provenientes das Secretarias Estaduais e Municipais de Segurança Pública ou de Defesa Social. Buscou, além disso, colocar em prática um modelo de gestão pretensamente racional e científico dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Seis eixos foram selecionados como prioritários no âmbito do SUSP, assim definidos: I) Gestão do conhecimento e da informação; II) Gestão do sistema de segurança pública e reorganização institucional; III) Formação e valorização profissional; IV) Programas de prevenção; V) Modernização da perícia; VI) Controle externo e participação social. Finalmente, previu-se um duplo grau de coordenação das ações do SUSP e do monitoramento dos investimentos provenientes do FNSP: de um lado, a SENASP, no âmbito federal, e, de outro lado, os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), no âmbito dos estados.

Dessa forma, o campo das políticas de segurança pública no Brasil vai se complexificar nos anos 2000, marcando a emergência de novos atores e de novos instrumentos de ação intergovernamentais. Fica patente que a prioridade foi, ao longo do período, a implantação de mecanismos racionais de articulação dos órgãos policiais, sem, contudo, engendrar debates e reformas institucionais. Como observa Soares, “assim, o Susp não implicaria a unificação das polícias, mas as

gerações de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento” (SOARES, 2007, p. 89). A ambiciosa proposta de desconstitucionalização do sistema brasileiro de segurança pública, tal como contida nos compromissos do Projeto, que possibilitaria processos de unificação e de desmilitarização das polícias, não foi levada a efeito, como lamenta Soares, restando assim o velho dilema da cooperação interinstitucional. Em 2007, já no segundo governo Lula, um novo plano federal para a segurança pública iria ser publicado. O programa lançado naquele ano reforçaria os objetivos anteriormente traçados, fortalecendo assim os ideais de uma governança urbana da violência.

2.3 PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI) – 2007/2012: CONTINUIDADE OU RUPTURA?

No mês de agosto de 2007, já no segundo governo Lula, o Ministério da Justiça divulgou seu novo programa federal para a segurança pública, tendo por objetivo principal articular prevenção, controle e repressão por intermédio de ações de segurança pública, de proteção às vítimas e de políticas de natureza socioculturais. Instituído pela Medida Provisória n.º 384, de 20 de agosto de 2007, posteriormente convertida na Lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007a), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi concebido como instrumento de articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e “com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública” (art. 1º)⁴.

Prevendo inicialmente o investimento de mais de R\$ 6,5 bi-

4 Após o seu lançamento, o Pronasci foi objeto de algumas modificações legislativas importantes. Em 2008, a Medida Provisória n.º 416, posteriormente convertida na Lei n.º 11.707, de 19 de junho de 2008, viria alterar dispositivos contidos na Lei n.º 11.530/2007, incluindo, entre outros, quatro novos projetos no PRONASCI, os quais previram a concessão de bolsas-auxílio, inclusive a policiais em cursos de formação: a) reservista-cidadão; b) proteção de jovens em território vulnerável (Protejo); c) mulheres da paz; d) bolsa-formação (BRASIL, 2008b). É importante notar que tais projetos foram alvo de ataques por parte da oposição, notadamente em razão de seu “potencial uso eleitoreiro”, ou seja, de seu forte apelo assistencialista, como observa Paiva Forte (2008, p. 583).

lhões até o final do ano de 2012, distribuído nas 94 ações selecionadas, contando com a parceria de outros Ministérios, o PRONASCI teve por principais focos, nos termos do artigo 4º da Lei n.º 11.530/2007: a) Foco etário: população juvenil de 15 a 24 anos; b) Foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de rua, famílias expostas à violência, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; c) Foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; d) Foco repressivo: combate ao crime organizado (BRASIL, 2007a).

Ao mesmo tempo, o PRONASCI buscou adotar algumas diretrizes, conforme o artigo 3º da Lei n.º 11.530/2007, notadamente: a promoção dos direitos humanos; a criação e o fortalecimento de redes sociais e comunitárias; o fortalecimento dos conselhos tutelares; a promoção da segurança e da convivência pacífica; a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; a valorização profissional; a participação social; a ressocialização de detentos e de egressos do sistema prisional; o enfrentamento ao crime organizado; o acesso à justiça; a urbanização e a recuperação de espaços públicos; o apoio a vítimas da criminalidade e o apoio à pesquisa científica (BRASIL, 2007a).

Figura 3: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, 2007

QUADRO 3 - PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA, 2007	
AÇÕES ESTRUTURAIS	PRINCIPAIS AÇÕES
Fortalecimento e Modernização das Instituições de Segurança Pública e do Sistema Prisional e o Aprimoramento Normativo	Força Nacional de Segurança Pública; controle de rodovias; criação e reestruturação dos estabelecimentos penais (federais, estaduais e especiais); lei orgânica das Polícias Civis; regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); campanha nacional de desarmamento; sistema de tecnologia.
Formação e Valorização dos profissionais e Operadores de Segurança Pública	Rede nacional de altos estudos em Segurança Pública; rede nacional de educação à distância; bolsa-formação; graduação e mestrado; formação de agentes penitenciários; saúde e moradia.
Enfrentamento à Corrupção Policial e ao Crime Organizado	Laboratórios contra lavagem de dinheiro; Ouvidorias e Corregedorias de Polícia; enfrentamento ao tráfico de pessoas; capacitação profissional.

Democratização do Acesso à Justiça	Núcleos de justiça comunitária; efetivação da Lei Maria da Penha; capacitação em técnicas de mediação, composição de conflitos e direito humanos; assistência jurídica integral aos presos e seus familiares.
Ações ou Programas Locais:	Território da Paz: Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M); Conselhos Comunitários de Segurança; ações de mobilização comunitária e policiamento comunitário; ações de mobilização policial com a Força Nacional.
	Integração do Jovem e da Família: Projetos resservista-cidadão, Proteção de Jovens em Territórios Vulneráveis (Protejo), Mulheres da Paz; formação de presos.
	Segurança e Convivência: espaços públicos (reorganização e equipamento) e projetos educacionais; atividades culturais; pontos de cultura e de leitura; museus comunitários; praça da juventude; esporte e lazer na cidade.

Fonte: Elaborado de BRASIL, 2007a; Lei 11.530/2007

Dividido em “ações estruturais” e “programas locais”, busca-se com o PRONASCI alinhar, de um lado, as ações locais de cunho social, cultural, esportivo, educacionais e de recuperação urbana; de outro lado, ações visando a modernização das instituições do sistema de justiça criminal e à qualificação de seus agentes (BRASIL, 2007b e 2009a). Assim, uma análise comparativa das diretrizes do PRONASCI converge, de maneira redundante, para as mesmas linhas já traçadas pelos programas federais anteriormente implementados, como atestam as ênfases: a) nas ações de modernização das instituições do sistema de justiça criminal, principalmente polícia e prisão; b) na qualificação profissional de seus agentes; c) no apelo à participação comunitária; e, d) na normatização do SUSP. Sem, no entanto, engendrar esforços de reformas institucionais e policiais, o PRONASCI buscou novamente aperfeiçoar processos de eficácia intergovernamental, ao mesmo tempo em que tentou “inovar” ao coaduná-los aos já mencionados projetos locais e territoriais de prevenção social/situacional.

Por meio dos programas, dos projetos e das ações do PRONASCI, buscou-se favorecer tanto setores vulneráveis da população – particularmente os jovens –, quanto territórios marcados por altos índices de criminalidade. Contando com a ideologia da integração, da participação comunitária/associativa e das parcerias público-privadas,

o Programa pretendeu dar uma “resposta à descoesão social”, neologismo empregado pelo Ministério da Justiça para significar o “rompimento de laços sociais e comunitários (...), consequência naturalizada do processo de desenvolvimento do mercado” (BRASIL, 2009a, p. 1). Ocultando a violência das relações de classe no Brasil e os aspectos estruturais que produzem as desigualdades sociais, já que acompanhada de uma visão que tende a considerar o mercado a partir de um inevitável, naturalístico e despolitizado desenvolvimento histórico, a violência é percebida como um simples processo de fragmentação social e de dessocialização de jovens, de famílias e de comunidades.

Para tanto, o modelo de ação dominante passa pela descentralização, buscando dotar o nível local de meios adequados com vistas a favorecer a emergência de iniciativas locais, tidas como inovadoras nos esforços de edificação da coesão social. Com efeito, pela primeira vez o governo federal especificou e implementou projetos sociais no campo das políticas de segurança pública, incluindo-os em instrumentos legais. Como já foi dito, o PRONASCI mantém, e mesmo fortalece, os instrumentos contratuais e gerenciais de cooperação federativa (convênios, acordos, ajustes, consórcios, etc.) realizados entre o ente federal e os Estados, Distrito Federal, Municípios. Este aspecto será analisado na próxima seção deste texto, posto que simboliza, no campo das políticas de segurança, uma transformação significativa do modo de gestão administrativa tradicional.

Finalmente, o PRONASCI fortaleceu o duplo grau de coordenação das ações e dos projetos: de um lado, o Ministério da Justiça, representado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); de outro lado, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) nos Municípios aderentes. A criação destes se torna, conforme previsão da Lei n.º 10.530/2007, condição *sine qua non* para a remessa e recebimento dos recursos federais.

Como se nota, o campo das políticas de segurança pública se complexificou nos últimos anos, contando com novos atores (federais, municipais, comunitários, privados, etc.), novos objetivos (gerenciais e participativos) e novos instrumentos de ação pública (contratuais). Para compreendermos o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), fez-se necessária a incursão nos Planos adotados anteriormente, na medida em que estes lançaram as bases dos principais compromissos, bem como dos dispositivos implementados desde então.

3. ESTUDO DE CASO: PRONASCI/PARANÁ (2007-2009)

Previsto inicialmente para ser implementado, segundo os critérios definidos pelo Ministério da Justiça, em algumas capitais e regiões metropolitanas do país, o PRONASCI logo se viu expandido para praticamente todas as regiões metropolitanas brasileiras. Entre os municípios inicialmente convidados, e outros que aderiram posteriormente, por razões nem sempre técnicas, o espectro do Programa no Brasil demonstra uma lógica de urgência que predominou durante sua implementação, cujo impacto em termos avaliativos foi fortemente prejudicado, visto que impossibilitou avaliações comparativas entre grupos beneficiados e grupos de controle. Entre 2007 e 2009, 17 Municípios haviam aderidos ao Programa, abrangendo as seguintes regiões:

a) Região leste do estado: alguns bairros de Curitiba e municípios da Região Metropolitana, sendo Almirante Tamandaré, Araucária, Colombo, Piraquara e São José dos Pinhais; b) região norte do estado: Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região (CISMEL)⁵, compreendendo as cidades de Rolândia, Apucarana, Araçongas, Cambé, Tamarana, Sertãoópolis, Bela Vista do Paraíso, Jataizinho e Ibiporã; c) região oeste do estado: o município de Foz do Iguaçu, situado na fronteira com o Paraguai e a Argentina:

Figura 4- Territórios do PRONASCI no Paraná



Fonte: Elaborado a partir dos Convênios PRONASCI/PR, 2007/2009

5 Celebrado no mês de novembro de 2009 (Convênio de Cooperação Federativa n.º 30/2009), o CISMEL, representou o primeiro consórcio em segurança pública do país.

O Estado do Paraná, por intermédio da sua Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), aderiu ao PRONASCI no mês de dezembro de 2007, por meio do Convênio de Cooperação Federativa n.º 79/2007. Entre 2007 e 2009, 31 convênios foram celebrados no Paraná, sendo 8 deles com a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná (SESP), visando atender prioritariamente os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Colombo, Curitiba, Piraquara e São José dos Pinhais, assim sendo:

Figura 5 - Convênios PRONASCI/PR Celebrados com a SESP (2007-2009)

TABELA 1 - CONVÊNIOS PRONASCI/PR CELEBRADOS COM A SESP (2007-2009)

OBJETO/ANO DO PROJETO	OBJETIVOS FIXADOS	RECURSOS (R\$)	PÚBLICO-ALVO
Segurança em Família (2008)	- Oficinas de prevenção à violência, com o propósito de fortalecer os vínculos familiares e comunitários; - Estimular os processos de pertencimento e de autonomia, além de contribuir para o desenvolvimento da segurança participativa.	416.543,68	108 famílias
Escola Participativa (2008)	- Capacitar em Cidadania e Direitos Humanos representantes diversos da comunidade.	430.932,37	700 representantes da comunidade e policiais
Ação Integrada de Atendimento Social (2008)	- Aquisição de equipamentos, computadores, mobiliários e materiais permanentes; - Contribuir para o fortalecimento da infraestrutura material das unidades da SESP.	2.519.000,00	Órgãos da SESP: Polícia Civil
Arte da Paz (2008)	- Formação de jovens em situação de risco social e pessoal em direitos humanos, cidadania e valorização; - Utilização da expressão artístico-cultural Hip Hop como instrumento de desenvolvimento pessoal e social.	1.648.664,61	470 jovens
Aquisição de Equipamentos (2008)	- Suprir as necessidades do Instituto de Criminalística do Paraná.	695.000,00	Seções do IC
Aquisição de Equipamentos (2008)	- Suprir as necessidades do Instituto Médico-Legal do Paraná.	438.769,00	Seções do IML
Cursos de Direitos Humanos (2008)	- Trazer reflexões para que os agentes da segurança pública que atuam nas comunidades possam impactar na implementação da segurança cidadã.	920.000,00	3.200 profissionais, entre policiais, guardas municipais, agentes penitenciários

Aquisição de Equipamentos (2009)	- Ampliação e fortalecimento da capacidade operacional do serviço aero policial integrado da SESP, através da aquisição de uma aeronave de asas rotativas (helicóptero), multimissão leve.	8.272.461,00	SESP
----------------------------------	--	--------------	------

Fonte: Elaborado a partir dos Convênios e Plano de Trabalho do PRONASCI/PR, 2007/2009

No mesmo sentido, 23 convênios foram celebrados com os referidos municípios neste período⁶, responsáveis pela gestão das Guardas Municipais, compreendendo os seguintes projetos:

Figura 6 - Convênios PRONASCI/PR Celebrados com os Municípios (2007/2009)

TABELA 2 – CONVÊNIOS PRONASCI/PR CELEBRADOS COM OS MUNICÍPIOS (2007/2009)

MUNICÍPIO	TÍTULO/ANO	OBJETIVOS	RECURSOS (R\$)	PÚBLICO-ALVO
Almirante Tamandaré	Caminhos da Paz (2008)	Promoção da cultura da paz, ampliando o acesso às atividades de lazer, cultura, esporte e arte	147.583,70	390 jovens, entre 15 e 29 anos
	Cultura da Paz (2008)	Formação de profissionais, jovens e voluntários para atuar nos programas	146.004,00	900 pessoas
	Assessoria Técnica (2008)	Elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública (PMS)	30.000,00	
Araucária	Capacitação (2008)	Formação e qualificação de Guardas Municipais	129.511,00	71 GMs
	Mulheres da Paz (2008)	Selecionar e Capacitar mulheres para atuação nas comunidades	493.001,27	200 mulheres
	Equipamento (2008)	Adquirir equipamentos para a Guarda Municipal	548.556,00	GM
	Protejo (2008)	Atender adolescentes em situação de vulnerabilidade social e de risco	92.126,00	200 jovens, entre 16 e 24 anos
	Conselhos Comunitários de Segurança (2008)	Estruturar o Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG)	5.787,55	
	GGI-M	Implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal	918.178,51	

⁶ Nesta pesquisa não foram analisados os convênios PELC/PRONASCI. Estes, capitaneados pelo Ministério dos Esportes, versam sobre o Projeto Esporte e Lazer na Cidade.

Curitiba	Prevenção Comunitária (2008)	Palestras educativas e ações de convivência	1.075.750,00	3000 pessoas
	Caravana do Bem (2008)	Prevenção da Violência. Atividades culturais	468.280,00	
	Capacitação (2008)	Capacitar agentes comunitários	14.402,00	600 agentes
	Mulheres da Paz (2008)	Selecionar e Capacitar mulheres para atuação nas comunidades	835.328,50	200 mulheres
	Protejo (2008)	Formar e incluir socialmente jovens expostos à violência	818.920,40	300 jovens
	GGI-M (2008)	Implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal	962.458,00	
	Boa Cheia (2008)	Promover acesso às práticas saudáveis (esporte)	571.160,00	3600 jovens
	Criação Grupamento do Comando de Incidentes da GM (2008)	Adquirir equipamentos para atuação em incidentes	535.420,00	360 GMs
Colombo	Bombeiro Aprendiz (2008)	Capacitar jovens a uma profissão	958.857,30	400 jovens
Foz do Iguaçu	Modernização da Guarda Municipal (2009)	Modernizar a GM através da aquisição de equipamentos. Ampliar a eficiência e eficácia	3.157.600,00	GM
Piraquara	GGI-M (2008)	Implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal	179.204,09	
	Mulheres da Paz (2008)	Selecionar e capacitar mulheres para atuar nas comunidades	299.309,25	100 mulheres
São José dos Pinhais	Capacitação (2007)	Capacitar o efetivo da Guarda Municipal com a Matriz Curricular Nacional (SENASP)	91.824,00	GM
	Mulheres da Paz (2009)	Selecionar e capacitar mulheres para atuação nas comunidades	617.224,77	50 mulheres

Fonte: Elaborada a partir dos convênios e Planos de Trabalho PRONASCI/Paraná – 2007/2009

Levando em conta os (i) os projetos aprovados, (ii) os objetivos fixados, (iii) o montante dos recursos alocados e o (iv) público-alvo focalizado, como se nota nas tabelas acima, entre 2007 e 2009, 7 municípios contavam com projetos aprovados pela SENASP/MJ. Estes municípios foram selecionados segundo critérios que levavam em

conta sua situação socioeconômica e demográfica e as taxas de criminalidade, principalmente de crimes violentos contra a pessoa. A análise dos convênios celebrados no Estado do Paraná nos permite chegar a duas constatações iniciais:

- a) Projetos focados no reaparelhamento das agências de segurança pública (Polícias Estaduais e Guardas Municipais) e na aquisição de bens permanentes e de consumo. Muito embora não cheguem a representar a metade dos projetos aprovados (n=11), foram responsáveis por 64,11% dos recursos previstos⁷. No âmbito destes convênios, notou-se, no mais, um forte incentivo financeiro por parte do governo federal à criação e à modernização das Guardas Municipais e à instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M).
- b) Predomínio de ações de capacitação em cidadania e direitos humanos em favor de profissionais da segurança pública (n=3), de agentes comunitários e de jovens (n=9), assim como de ações de sensibilização e de práticas esportivas, culturais e artísticas (n=7), responsáveis por 35,78% dos recursos previstos.

Os projetos do PRONASCI visaram, dessa forma, fortalecer nos territórios selecionados uma infraestrutura adequada para o favorecimento das práticas culturais e esportivas dirigidas à certas categorias vulneráveis da população jovem. Para tanto, previu-se a contratação e a colaboração de uma gama de agentes comunitários e de ONGs, atuando como animadores, educadores e mediadores locais. Não se nega que o PRONASCI ofereceu em algumas territorialidades determinadas, marcadas pela precariedade cultural, esportiva e econômica, recursos novos, muitos dos quais até então inexistentes. Contudo, como veremos adiante, podemos nos perguntar se a questão da insegurança poderia se resumir, como o querem os projetos adotados, às questões de déficit cívico, de desocupação social e de inadaptação escolar de jovens, ou mesmo, a um problema de carência da integração cultural, comunitária e familiar.

7 Uma avaliação do primeiro ano de funcionamento do PRONASCI, efetuada através da análise do repasse de recursos, realizada pelo Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), indicou que grande parte dos recursos federais foram destinados à concessão de bolsa-formação (no valor de R\$ 400,00) aos policiais militares e civis, principal ação do Pronasci, e à aquisição de equipamentos para infraestrutura e sistemas de gestão para as polícias estaduais e guardas municipais. No mais, observou-se uma tendência de que os recursos do Pronasci acabaram absorvendo os recursos antes destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2009; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009)

Não é à toa que observamos o predomínio de projetos focando em atividades ocupacionais, principalmente esportivas e culturais.

Nessa visão um tanto quanto despolitizada do problema da insegurança e da violência, tudo se passa como se o principal problema fosse a falta de ocupação do jovem, possibilitando a cooptação para as atividades ilícitas, sua presença nos espaços públicos, associada à falta de vigilância da família, da escola e da comunidade. É importante notar que os convênios celebrados foram acompanhados pelos respectivos planos de trabalho, contendo informações um pouco mais detalhadas quanto ao objeto do projeto, sua justificativa, metodologia e o indicativo de despesas. Entretanto, chama a atenção o fenômeno da padronização desses planos de trabalho, sugerindo que os projetos submetidos ao governo federal não foram, em sua grande maioria, acompanhados de um diagnóstico detido da violência na localidade. A bem da verdade, o que se observa é a existência de projetos similares, copiados uns dos outros, propalados pelo governo federal, para realidades locais diferentes, limitando-se, quando muito, a indicadores estatísticos desenvolvidos por órgãos oficiais (estatísticas policiais, IBGE, IPARDES, etc.).

Da mesma forma, é de se notar a dissociação, nos municípios selecionados no Paraná, entre os dois principais projetos sociais do PRONASCI: o projeto “Mulheres da Paz” e o projeto de “Proteção de Jovens em Território Vulnerável” (PROTEJO). Em tese, os referidos projetos deveriam estar associados e articulados um ao outro, já que a principal missão das Mulheres da Paz era a aproximação e a identificação de jovens em situação de risco com a finalidade de encaminhá-los aos programas sociais e educacionais do PRONASCI, principalmente ao Protejo⁸. Na realidade, entretanto, verificamos que na maioria dos municípios selecionados no Paraná, apenas um destes projetos foi efetivamente objeto de convênio, em especial o “Mulheres da Paz”.

8 Além do Projeto Mulheres da Paz, o qual previu a concessão de uma bolsa no valor de R\$ 190,00 às mulheres selecionadas para atuar nos territórios do Pronasci, o Projeto Protejo previu a concessão de uma bolsa de R\$100,00 aos jovens em situação de risco que seriam, em contrapartida, encaminhados aos programas de formação na cidadania e de atividades culturais, esportivas e educacionais. É interessante notar que o projeto “Mulheres da Paz” foi, por duas vezes, objeto de regulamentação. Para participar do projeto, a interessada devia preencher os seguintes requisitos legais, previstos no artigo 3º, do Decreto n.º 6.490, de 19 de junho de 2008: a) idade mínima de 18 anos completos; b) renda familiar de até dois salários mínimos; c) capacidade comprovada de leitura e escrita; d) residência na área territorial do PRONASCI (BRASIL, 2008a). Contudo, pouca definição subsistiu quanto ao conteúdo das funções exercidas por estas mulheres nos respectivos territórios selecionados, deixando, assim, grande margem de manobra às esferas locais.

4. AMBIVALÊNCIAS E CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA (PRONASCI)

Após percorrermos em grandes linhas os primeiros planos nacionais de segurança pública, adotados no Brasil nos anos 2000, com especial atenção ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e aos convênios celebrados no Paraná no período que compreende os anos de 2007 a 2009, busca-se nesta seção analisar alguns aspectos, características e ambivalências deste programa⁹, posto que significativos de transformações mais amplas das políticas públicas de segurança.

4.1 A ARTICULAÇÃO ENTRE PREVENÇÃO LOCAL E MEDIDAS SOCIOPENAIS: CRIMINALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS OU SOCIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS CRIMINAIS?

Se é no nível federal que são formuladas as grandes prioridades, são os níveis estadual e municipal os vistos como mais bem capacitados para a sua execução. Parte-se do pressuposto de que é no âmbito local que os problemas surgem e, portanto, é a esfera local a melhor habilitada para resolvê-los. Por meio dos projetos, dirigidos principalmente a jovens em situação de risco, o PRONASCI almejou colocar em prática, no âmbito local, uma política integrada de segurança. Propõe-se, dessa forma, uma série de dispositivos visando à prevenção e à repressão da delinquência urbana e doméstica.

Pretende-se garantir a segurança pública por intermédio de dispositivos revestidos de um duplo caráter: um caráter penal – leia-se, sobretudo policial – e um caráter sociocultural. Trata-se de um compromisso, em um mesmo instrumento, entre dois modos de ação distintos. De um lado, pretende-se assegurar o já iniciado processo de “modernização” das instituições de segurança pública e de justiça criminal e fortalecer, em nome dos ideais de eficácia, os mecanismos de articulação intergovernamentais e interinstitucionais. De outro lado, o Ministério da Justiça objetivou, através dos projetos e ações do PRO-

9 Características e ambivalências que também se observaram nas políticas federais de segurança pública adotadas em outros países. Ver, por exemplo, Cartuyvels, 1996 e 2001.

NASCI, atacar não apenas as consequências, mas também as causas da criminalidade e do sentimento de insegurança por meio de programas sociais. Como se nota, medidas sociais e penais se entrecruzam para fornecer, no âmbito local, uma resposta pretensamente eficaz ao problema da delinquência urbana.

Contudo, algumas questões podem ser formuladas com relação aos objetivos limitados (reduzidos à segurança pública) e pouco ambiciosos (ocupação social e cultural de jovens) perseguidos pelo programa. Perguntamos se não estaríamos restringindo a questão da insegurança e da violência a uma óptica meramente penal e securitária, focalizada em certas figuras da delinquência urbana, prioritariamente os jovens, bem como em certos territórios. Poderíamos indagar, na linha de Souza, se não estaríamos “elevando a violência à uma categoria explicativa do social” (SOUZA, 2009, p. 18). Nessa óptica, as recentes políticas nacionais de segurança vão se tornar mecanismos importantes de gestão dos problemas sociais e urbanos, fazendo com que políticas sociais e econômicas sejam cada vez mais concebidas em termos de prevenção da delinquência.

Assim, subsiste a indagação quanto ao caráter, ao alcance e aos riscos destes programas, notadamente quando analisados sob a ótica da criminalização das políticas sociais (CRAWFORD, 1997, p. 228). Com efeito, é de se perguntar até que ponto não estaríamos diante do declínio dos objetivos sociais mais amplos das políticas públicas em prol de imperativos menos ambiciosos, fazendo com que os problemas sociais sejam tratados como problemas de segurança pública, de controle e de penalidade. Como aponta Bauman, “a complexa questão da insegurança existencial colocada pelo processo de globalização tende a se reduzir à questão aparentemente direta da ‘lei e da ordem’” (BAUMAN, 1999, p. 11). Neste ponto, três questões se colocam.

A primeira delas diz respeito à ausência de uma política definida de combate ao racismo institucional pelo PRONASCI. Ainda que o enfrentamento ao preconceito racial tenha integrado as suas diretrizes, não se estabeleceram ações nem metas definidas para o tratamento desta questão (CICONELLO, 2009). A segunda questão toca o alinhamento entre os programas sociais do PRONASCI à luz da filosofia do policiamento comunitário, pilar da ideia de segurança cidadã pre-

conizada pelo governo federal, e os mecanismos de controle da violência estatal. A este respeito, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apontou, com razão, a fragilidade das medidas visando ao controle da violência policial no Brasil. Muito embora o PRONASCI tenha tido o compromisso de fortalecer e de aparelhar as corregedorias e as ouvidorias de polícia, não houve um desenho político-institucional definido para o tratamento desta problemática. De acordo com o IPEA (2009, p. 767-768), o PRONASCI não propôs:

(...) nenhuma mudança normativa diretamente relacionada com controle da violência policial, nem explora sinergias que poderiam haver (sic) entre ações da Secretaria Especial para os Direitos Humanos, a sociedade civil organizada e o monitoramento da ação policial nos territórios selecionados para o programa.

Embora tenha se apresentado como resposta do governo federal para o enfrentamento do problema da violência nas favelas e em outras áreas urbanas de intenso conflito nas RMs, o PRONASCI, em próprio desenho, suscitava dúvidas quanto à possibilidade efetiva da integração das ações sociais, de cunho preventivo, com ações policiais que propunha. Em outras palavras, a prática do policiamento comunitário era exigência para adesão ao programa pelos estados – especialmente para aderir ao Bolsa Formação –, porém tal policiamento não necessariamente seria implantado nos mesmos territórios definidos para ações sociais.

A terceira questão que se coloca abrange a forte carga estigmatizadora das políticas públicas quando inseridas em objetivos securitários e em geografias prioritárias. A focalização das políticas de segurança pública em municípios e bairros marcados por altos índices de criminalidade pode conduzir a uma construção dicotômica da realidade, composta por bons municípios/bairros e maus municípios/bairros, conforme o risco de vitimização que eles representam, cujos reflexos discriminatórios em termos econômicos, sociais e identitários não poderiam ser negligenciados. É nesta linha que advertiu o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) ao pontuar que:

A suposição de que os jovens que habitam favelas são necessariamente ‘de risco’ pode produzir facilmente o aprofundamento de estereótipos, em vez de sua redução. Ou seja, conceitos como os de ‘territórios da paz’ podem acentuar a

‘criminalização da pobreza’ se diversos cuidados não forem tomados na sua elaboração. (INESC, 2010, p. 29).

Marcando uma forte tendência de inscrição das políticas de segurança em localidades determinadas, postulando a crença de que os territórios específicos são o melhor terreno de ação para a implementação de dispositivos de vigilância, de inserção social e cultural, de luta contra o sentimento de insegurança, enfim, de mecanismos visando à pacificação urbana (“Territórios da Paz”), não estaria o PRONASCI ocultando dimensões supralocais e macroestruturais geradoras dos processos de exclusão social, política e econômica? Certo é que o interesse pelo local permite ao Estado (localmente) reafirmar sua soberania – já abalada e enfraquecida pela globalização – ao mesmo tempo em que proporciona a ideia de que algo está realmente sendo feito (CRAWFORD, 2001, p. 4). No mais, as políticas locais e territorializadas não estão imunes de ambiguidades, como observa Castel:

A questão que coloca uma política local não é somente uma questão de escala (o local seria ‘muito pequeno’ para uma grande política). É sobretudo a questão da *natureza dos parâmetros* que uma ação centrada no local pode controlar. A possibilidade de operar redistribuições globais e de conduzir a negociações coletivas com parceiros representativos lhe escapa (CASTEL, 1995, p. 692, tradução nossa, destaque no original).

Com efeito, é de se questionar os limites da ação local para fazer frente a problemas estruturais e institucionais de violência. Um debate crítico se faz necessário, que tenha como pano de fundo a questão da insegurança existencial e dos mecanismos de produção das desigualdades sociais e das violências urbanas, indo muito além da dimensão local e territorial.

4.2 A CONTRATUALIZAÇÃO E A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Com o PRONASCI, o governo federal procurou mobilizar e implicar, por meio de instrumentos contratuais de cooperação, as administrações estaduais e municipais – algumas delas ávidas por um complemento nos seus parques orçamentos públicos –, as organizações sociais de interesse público (OSCIP) e os organismos internacionais. Em um contexto marcado pela descentralização das políticas públicas e pelo incentivo federal à municipalização da segurança pública,

a responsabilização e a ativação de vários atores, públicos e privados, representou o meio de realização de uma gestão compartilhada da delinquência urbana.

As ações do PRONASCI foram, neste sentido, executadas por intermédio do repasse de recursos financeiros do governo federal aos diversos parceiros contratantes. Neste contexto, o contrato vai representar o instrumento privilegiado das políticas públicas no âmbito de uma nova regulação social e política, associado aos ideais de participação e de negociação, em franca oposição às formas tradicionais de intervenção do Estado, tidas por extremamente autoritárias, hierárquicas e unilaterais (setoriais). De uma maneira geral, a forma flexível do contrato permite estabelecer planos de ação, definir as obrigações técnicas e delimitar a contrapartida financeira de cada ator envolvido na execução dos projetos aprovados, segundo um calendário previamente definido pelo governo federal.

Entretanto, ao dar a impressão de igualdade das partes, o contrato não deixa de reproduzir assimetrias originárias nas relações de poder entre o governo federal (grande provedor dos recursos) e as diversas esferas de poder. Como ilustra Gaudin, “a contratualização deixa transparecer, contudo, por trás das terminologias igualitárias e consensuais (parceria, coprodução, etc.), uma supressão do princípio centro/periferia em proveito de policentrismos diferenciados, mas comportando fortes assimetrias nas relações” (GAUDIN, 2007, p. 47, tradução nossa). O imaginário das arenas participativas de decisão política é hoje amplamente alimentado por formas negociadas, coletivas e flexíveis de decisão, personificadas na adoção de novos instrumentos e procedimentos contratuais de ação: protocolos de intenção, contratos (de gestão e de repasse), acordos, convênios, ajustes, consórcios, etc.

Diferentemente das políticas setoriais, historicamente constituídas, as novas políticas transversais e multissetoriais, sem fronteiras completamente definidas, requerem modos de regulação flexíveis e facilmente adaptáveis aos diversos contextos locais nos quais pretendem agir. Este modo de “governar à distância” (CRAWFORD, 1997, p. 204), que se estabelece entre os níveis supralocal e local, pode conduzir à fragmentação das políticas públicas e à diluição das responsabilidades, notadamente diante da plêiade de atores atuando em rede, muitos dos quais dotados de valores e lógicas profissionais diferentes¹⁰.

10 Não obstante as tentativas de monitoramento das ações do Pronasci através da criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronasci (SIMAP).

Nesta esteira, o governo federal instituiu, como condição para a assinatura dos instrumentos contratuais, a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-Ms), envolvendo servidores municipais, estaduais e federais e representantes da sociedade civil organizada. Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) são fóruns deliberativos e executivos na área da segurança pública, atuando de forma sistêmica e sem hierarquias, congregando “representantes da sociedade organizada e profissionais das esferas federais, estaduais e municipais” (BRASIL, 2009b, p. 99). Coube a estes coordenar as ações locais e assegurar a eficácia da política pública, a aplicação dos recursos federais e garantir a obtenção dos resultados almejados pelo governo federal.

Se a SENASP/MJ deteve a responsabilidade pela formulação dos objetivos políticos e pela coordenação nacional do Programa, os GGI-Ms detiveram, por sua vez, a responsabilidade estratégica e operacional na concretização desses objetivos. Entretanto, o governo federal mostrou-se extremamente reticente em relação ao papel dos governos estaduais nas políticas nacionais de segurança. Isso porque não houve a obrigatoriedade de instalação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) nos mais diversos estados aderentes, nem mesmo a “previsão de como o governo do estado relacionar-se-ia com o GGIM”, ficando “à escolha do Executivo estadual como devia ocorrer tal relacionamento” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009, p. 766).

Tendo em vista a multiplicação de atores díspares em arenas pretensamente participativas e deliberativas de decisão política, articulados temporária e pragmaticamente em torno da concretização dos projetos, a necessidade de mecanismos funcionais de ajustes, visando à coordenação, representa um desafio de grande importância no âmbito local. A integração se realizaria por intermédio de uma governança moderna, repousando simbolicamente sua legitimidade, sua coerência e sua eficácia em formas democráticas e multidisciplinares de regulação política (GAUDIN, 2002). Não há dúvidas de que assistimos no momento atual à imposição do paradigma da governança. Como sugerem Rose e Miller:

O vocabulário político estruturado pelas oposições entre Estado e sociedade civil, público e privado, governo e mercado, coerção e consentimento, soberania e autonomia e

outras análogas, não caracteriza adequadamente as diversas maneiras em que o poder é exercido em democracias liberais avançadas. Hoje, o poder político é exercido através da profusão de alianças mutáveis entre diversas autoridades em projetos para governar uma multitude de facetas da atividade econômica, da vida social e da conduta individual. (ROSE; MILLER, 1992, p. 174, tradução nossa).

Se, de um lado, o governo federal arrogou a si o papel de definição de uma política nacional de segurança pública, contando para tanto com recursos públicos federais não desprezíveis que lhe permitem ditar as “regras do jogo”, de outro, é por meio de uma governança política local retiforme que se pretendeu executar a política nacional e colocar em prática as prioridades federais definidas. Esta reconfiguração de poder e de responsabilidade no âmbito da segurança pública tenciona conferir às municipalidades, tidas como esferas privilegiadas no tratamento holístico dos problemas sociais e na prevenção do crime, uma função central da governabilidade, capaz de integrar uma miríade de interesses sociais divergentes.

No mais, a passagem das formas de regulação administrativa planificadoras e tecnoburocráticas, centralizadas na figura do Estado, para outras formas de regulação, inspiradas no mercado e circunscritas às tendências ao localismo, às parcerias, ao contratualismo, ao eficientismo e ao consumerismo, suscita um profundo questionamento nos debates tradicionais relativos à noção de interesse público. Nesta configuração, nem o Estado, nem a lei seriam mais, simbolicamente, as figuras por excelência de expressão dos interesses gerais, cedendo o lugar às coletividades e ao contrato enquanto instrumento primordial de uma ordem jurídica pós-moderna. No campo jurídico, observa-se de forma ainda concorrencial a emergência do paradigma do “direito em redes”, dentro do qual o Estado perde a centralidade que, até bem recentemente, esteve associada ao modelo piramidal de exercício do poder (OST; DE KERCHOVE, 2002). De um lado, contesta-se a verticalidade das relações; de outro lado, contesta-se a homogeneidade das fontes formais do direito.

Assim, no âmbito do PRONASCI o contrato, expresso na figura dos convênios e demais instrumentos da ação governamental, reveste o referencial normativo de eficácia administrativa, assim como

o ideal de legitimação democrática. Contudo, perguntamos, no bojo das análises de Rangeon (2005) e de Gaudin (2007), se seria possível conceber, por meio de uma governança territorial policêntrica, a edificação da concepção de um “interesse geral local” como princípio legitimador das novas práticas políticas. Seriam as localidades capazes de transcender e superar interesses particulares, as clivagens locais e as desigualdades produzidas pelo capitalismo?

4.3 OS IMPERATIVOS DE UMA RENTABILIDADE POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DE CURTO PRAZO

Uma terceira característica toca diretamente a questão da temporalidade das políticas federais de segurança pública. Inspiradas em uma temporalidade política e administrativa de curto prazo, as políticas públicas contratuais parecem incapazes de mobilizar projetos de longo alcance. Elas se mostram, na verdade, submetidas ao eterno presente, aos ciclos de projetos de curta duração, constrangidas pelos ditames da inovação constante, cujo sentido muitas vezes nos escapa, e dos resultados rápidos ou imediatos, mesmo que apenas políticos e aparentes.

Ao invés de um modelo de intervenção política pautado na superação dos problemas sociais e econômicos, as políticas públicas, tais como aquelas concebidas no âmbito do PRONASCI, tendem principalmente aos objetivos paliativos de ocupação social e cultural de jovens (limitados no tempo e no espaço), de controle e de gestão local de riscos, reforçados por novas técnicas e tecnologias preventivas¹¹. As ações e os projetos do PRONASCI foram concebidos para serem executados dentro de um ano, renováveis por igual período, mediante termo aditivo.

Esta temporalidade restrita aos resultados a curto prazo se fez sentir não apenas em relação ao tempo de vigência dos projetos, como também em relação aos instrumentos e indicadores de avaliação dos programas adotados. O projeto “Mulheres da Paz” é emblemático neste sentido, já que o engajamento das mulheres selecionadas e capacitadas para atuarem nos territórios do PRONASCI se efetivou por um período

11 Dando, dessa forma, a impressão de uma gestão em “tempo real” da delinquência urbana. Além de programas de participação comunitária, de ocupações culturais e esportivas para jovens, de recuperação dos espaços públicos, previu-se, no âmbito das ações do Pronasci, a instalação de câmeras de vídeo monitoramento urbano, sinal claro de uma ênfase ligada à abordagem da prevenção situacional.

de um ano, vedada sua recondução. Em termos práticos, questionamos se esse curto período de tempo foi suficiente para que se instaurassem, nas comunidades locais, relações de confiança e de liderança, condição para que a mediação local com os jovens pudesse ser possível. Em termos avaliativos, questionamos as metas impostas às mulheres da paz, pelo Sistema Nacional do Projeto das Mulheres da Paz (SIMPAZ), restringindo-se a simples indicadores quantitativos e facilmente mensuráveis em curtos espaços de tempo: a) cumprimento de no mínimo 12 horas semanais; b) 25 visitas mensais; c) 5 encaminhamentos mensais de jovens em situação de risco aos programas locais.

Assistimos, conforme caracteriza Taguieff, a pressões em favor do “empobrecimento da temporalidade”. Nossas sociedades liberais-democráticas se veem atualmente constrangidas a trabalhar “não somente no tempo acelerado da urgência (em vista da obtenção de resultados o mais rapidamente possível) como ainda ‘com base em uma referência temporal bastante breve’” (TAGUIEFF, 2000, p. 83). Estaríamos, como ressalta o autor, em “um tempo sem horizonte num mundo sem futuro, uma experiência temporal aprisionada no precário e no efêmero” (TAGUIEFF, 2000, p. 100). Como se o tempo acelerado da urgência, reduzido à execução dos projetos temáticos e ocupacionais, fosse o atual símbolo de eficácia, ou ainda, como se ele fosse capaz de dar sentido às ações humanas.

Tais questões e ambiguidades nos parecem ser a “jaula de ferro” na qual foi encerrada o PRONASCI, coagido que estava, em busca da eficácia e da eficiência, de agir ante as inflexões do curto prazo, da flexibilização, da adaptação e da inovação constantes, da participação e dos estímulos à autonomia individual, controlada por resultados rápidos, fáceis e visíveis politicamente. Deste ponto de vista, a rentabilidade a curto prazo das políticas federais e contratuais de segurança se fez sentir notadamente graças à acentuada visibilidade pública e política das cerimônias midiáticas de celebração e de formalização dos convênios. Dessa forma, cada ato público de assinatura contratual foi precedido de intensos “efeitos de anúncio” (GAUDIN, 2007, p. 93), dotados de benefícios políticos antecipados para todas as partes signatárias, sendo impossível, portanto, subestimá-los politicamente.

4.4 GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA, TRANSFORMAÇÕES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL E DESLOCAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS PRODUZIDOS PELO PRONASCI

Se nos pontos anteriores fomos levados a analisar algumas características e ambivalências do PRONASCI, sinalizando transformações nos modos de agir governamental, gostaríamos de encerrar este texto assinalando um último aspecto que caracterizou o PRONASCI e que diz respeito ao deslocamento epistemológico e metodológico operado pelo conceito de governança democrática. Como notado anteriormente, não foi apenas em direção à localização, à territorialização e à contratualização das políticas de segurança pública que o PRONASCI vai representar transformações no âmbito das políticas públicas. Também, por meio do conceito de governança, vai ocorrer um deslocamento das chaves epistemológica e metodológica na medida em que as ideias de parceria, a criação de redes e a pluralidade de atores em espaços de concertação ressignificam as políticas públicas tradicionais e setorialistas e exigem a formulação de um quadro teórico-metodológico capaz de apreender essas novas configurações.

A definição do programa e dos objetivos sendo fixados pelo governo federal, por meio do repasse de recursos, deixando para o nível local (GGI-M) a sua implementação, encarna uma reengenharia político-social na qual o Estado, sem perder o seu poder de definição dos objetivos do programa, deixa às esferas e agências locais/multilaterais a autonomia e a responsabilidade operacional do programa. Inscrito nos ideais da governança democrática, o PRONASCI representa mutações nos modos de regulação política, através das quais o Estado continua a definir e a orientar as políticas públicas (steering), deixando para as esferas locais/multilaterais a autonomia e a responsabilidade na sua execução (rowing), como sugere a metáfora da passagem do Estado remador ao Estado animador (RHODES, 2003; ZAVATARO, 2010).

Com isso, quer-se dizer que os contornos que vão assumir as políticas públicas, tais como implementadas pelo PRONASCI, nos impõe um deslocamento tanto epistemológico quanto metodológico, favorecendo novos modelos de análise que permitam captar as novas

reconfigurações de poder e de responsabilidade e a emergência de arenas e de atores em rede, envolvidos na sua operacionalização. Rompendo com o modelo clássico que analisa a política pública através do papel de um Estado centralizador em setores bem definidos, o modelo da governança favorece a análise de deslocamentos que se dão em três direções, como assinala Lascoumes:

Primeiramente, as escalas de ação espacial se multiplicaram, em direção ao alto e em direção ao baixo: A União Europeia, as regiões, os departamentos, as cidades. Observa-se em seguida uma proliferação de fontes de influência ultrapassando o âmbito nacional: as alianças das regiões transfronteiriças, a integração europeia, e o papel crescente dos organismos internacionais. Os processos de globalização enfim se acompanham do desenvolvimento de grandes firmas e instituições financeiras, de consultores e de juristas que contribuem para introduzir nas políticas públicas os mecanismos de mercado, as privatizações, as parcerias público-privadas e os métodos de gestão das empresas (LASCOURMES, 2009, p. 5-6, tradução nossa).

No bojo dessas reflexões, modelos tradicionais de análise se revelam atualmente insuficientes para dar conta das transformações operadas pelas políticas públicas das quais o PRONASCI foi um exemplo ilustrativo. É o caso do modelo de ciclos das políticas públicas (SECHI, 2013) cujas ênfases nos processos de identificação do problema, de formulação da agenda e de alternativas, de tomada de decisão, de implementação, de avaliação e de extinção das políticas públicas, acabam obscurecendo as normas e as dinâmicas próprias que se forjam nas arenas concretas de concertação.

No Dictionnaire des Politiques Publiques, de 2006, a governança vai se definir em duas direções principais: a primeira dela diz respeito à construção de um “canteiro de pesquisa sobre as formas de coordenação, de pilotagem e de direção de grupos e da sociedade, além dos órgãos clássicos do governo”. Por outro lado, a governança vai se definir como simbolizando não apenas um novo “canteiro de pesquisas”, mas o próprio “processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições em vista de atender os objetivos definidos e discutidos coletivamente” (BOUSSAGUET, JACQUOT; RAVINET, 2006, p. 244-245, tradução nossa). Inspirado na sociologia das organizações e

das redes, segundo Pierre Lascoumes, desenvolve-se uma abordagem que enfatiza as:

Formas horizontais de interação entre os atores, as interdependências, a autonomização de setores e de redes em relação ao Estado, os processos de coordenação dos atores políticos e sociais, as formas renovadas de negociações, constrangimentos e incitações” (LASCOUMES, 2009, p. 21, tradução nossa).

Em referência à metáfora musical, nota este autor que neste modelo “são os intérpretes e o auditório que são colocados no centro da análise e não a partição e o compositor” (LASCOUMES, 2009, p. 25). Neste sentido, mais do que interesse pela concepção, implementação e extinção das políticas públicas, tal como sugere o modelo de ciclos, a ênfase recai na sua implementação no nível local e nas múltiplas formas e arenas pelas quais essas políticas são apropriadas e redefinidas pelos atores em cena.

Encarnando os ideais da “governança da segurança” (WOOD; DUPONT, 2006), das parcerias e das redes, dos mecanismos de coordenação nos níveis federal e local, o PRONASCI foi ilustrativo de mudanças se produzindo no campo das políticas de segurança pública no Brasil e chama a nossa atenção para a formulação de modelos de análises teóricos capazes de observar a apropriação das políticas públicas no nível da sua execução, sua temporariedade e sua contingencialidade, a plêiade de atores em redes atuando na sua redefinição. A centralidade de um ator responsável pela definição e execução das políticas públicas cede, então, o lugar para análises mais detidas das normas, das relações de poder e das dinâmicas próprias criadas nos espaços de concertação local, as interações e processos de coordenação e o estabelecimento de redes relativamente autônomas do Estado. Na esteira da federalização da segurança pública no Brasil, o PRONASCI foi representativo de reconfigurações de poder e de responsabilidades entre as mais diversas esferas de poder do Estado e significou deslocamentos epistemológicos e metodológicos no campo da análise das políticas públicas.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Pudemos notar, ao longo deste trabalho, que as últimas décadas foram marcadas pela entrada do governo federal na definição e na

formulação das políticas de segurança pública no Brasil. Trata-se de um processo representativo de reconfigurações e de recomposições de poderes e de responsabilidades, resultado do fortalecimento e da concentração de poderes e de recursos nas mãos do governo federal, no contexto de profunda politização da violência e da insegurança que marcaram o final do século XX no Brasil. Assim, o contexto de crise do sistema de justiça criminal e prisional, de recrudescimento das violências sociais e das violências policiais que caracterizaram esse período, está na origem, pela primeira vez, dos primeiros planos federais de segurança pública no Brasil, nos anos 2000, visando incrementar mecanismos de cooperação entre as mais diversas esferas governamentais.

Embora tendo por objetivo ativar e responsabilizar as administrações estaduais, municipais, organizações da sociedade civil e as comunidades locais, com base nos referenciais de eficiência e de eficácia, articulados com políticas penais, sociais e tecno-preventivas, o PRONASCI não esteve isento de ambiguidades e de ambivalências, como pudemos notar ao longo deste trabalho. Ao propor uma abordagem focada nos ideais das parcerias, das redes locais, da governança, do tratamento temático e global, transversal e integral, territorializado e localizado da delinquência urbana, apoiando-se em formas contratuais e gerenciais de responsabilização, segundo uma lógica de projetos de curto prazo, nos questionamos sobre os alcances e os limites deste programa, indagando particularmente o risco de criminalização das políticas sociais e de despilitização da questão social da violência urbana.

Com o PRONASCI, não foram apenas as tendências ao localismo, à territorialização e à contratualização que caracterizaram os aspectos ligados às transformações e às reconfigurações de poder e de responsabilidades entre as mais diversas esferas do Estado. Mais do que isso, por meio do conceito de governança democrática, representou um deslocamento epistemológico e metodológico. Nesse sentido, os ideais de parceria, a criação de redes e a pluralidade de atores em espaços de concertação, ressignificam as políticas públicas tradicionais e setorialistas e exigem a formulação de um quadro teórico-metodológico capaz de apreender essas novas configurações.

Concluimos este trabalho pelas recomendações de um repensar as políticas de segurança pública no Brasil que leve em conta as

desigualdades sociais e econômicas e uma temporalidade não restrita à urgência do curto prazo. Não se pode abrir mão de uma política visando à inserção cultural de setores vulneráveis da população, mas não se pode abandonar o enfrentamento às desigualdades sociais e às graves violações de direitos humanos. Neste sentido, quem sabe, não deveríamos pensar mais em termos de políticas sociais e menos em termos de políticas de segurança pública?

BIOGRAFIA DA AUTORIA

BRUNO ZAVATARO (*in memoriam*)

DOUTORANDO EM SOCIOLOGIA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). MESTRE EM CRIMINOLOGIA PELA UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES/BÉLGICA. BACHAREL EM DIREITO E CIÊNCIAS SOCIAIS (UFPR). PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS (CESPDH/UFPR). FOI POLICIAL CIVIL NO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS DE 2000 E 2011. EX-CONSULTOR SENASP/MJ NO GOVERNO LULA. FALECIDO EM 22 JAN. 2023..

MARCELO BORDIN

GEÓGRAFO (UFPR), CIENTISTA POLÍTICO (UNINTER), MESTRE EM GEOGRAFIA E DOUTOR EM SOCIOLOGIA (AMBOS PELA UFPR). ATUALMENTE É PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS (CESPDH/UFPR), DO GRUPO DE PESQUISAS EM SEGURANÇA, VIOLÊNCIA E JUSTIÇA (SEVIJU/UFABC) E DA REDE NACIONAL DE PESQUISAS EM MILITARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO. ATUOU COMO PROFESSOR NO CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA NAS GRADUAÇÕES DE CRIMINOLOGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. ATUALMENTE É PROFESSOR VISITANTE NO CURSO DE PÓS-DOUTORADO DO CENTRO EURO-AMERICANO DE PESQUISAS EM POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS (CEDEUAM) DA UNIVERSITÀ DEL SALENTO, ITÁLIA..

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. In: *Tempo Social*, novembro, 2003, p. 103-140.

BAUMAN, Z. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des*

Politiques Publiques. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Plano Nacional de Segurança Pública*, Brasília, 2000.

BRASIL. *Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001*. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 10.746, de 10 de outubro de 2003*. Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.746.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007*. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11530.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. *PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*, Brasília, 2007b. Cartilha disponível em: <http://portal.mj.gov.br/PRONASCI>. Acesso em: 15 abr. 2010.

BRASIL. *Decreto n. 6.490, de 19 de junho de 2008*. Regulamenta os arts. 8º-D e 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e revoga o Decreto nº 6.390, de 8 de março de 2008. Brasília, 2008a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6490.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.490%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202008.&text=Regulamenta%20os%20arts.,8%20de%20mar%C3%A7o%20de%202008. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 11.707, de 19 de junho de 2008*. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI. Brasília, 2008b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

ato2007-2010/2008/lei/111707.htm#:~:text=O%20projeto%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20de,%C3%A1reas%20geogr%C3%A1ficas%20abrangidas%20pelo%20PRONASCI. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *PRONASCI: um novo paradigma para a segurança pública*, Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.PRONASCI.gov.br/down/biblioteca/Cadernos_Teorico.pdf. Acesso em: 20 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Gabinetes de gestão integrada em segurança pública: coletânea 2003/2009*, Brasília, 2009b.

CANO, I. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização Versus a Guerra Contra o Crime. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CARTUYVELS, Y. Les politiques de prévention socio-pénales en Belgique, métamorphose de l'action étatique. In: GERARD, Ph.; OST, F.; KERCHOVE, M. Van de. (orgs.) *Droit Négocié, Droit Imposé?* Bruxelles: Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1996, p. 581-603.

CARTUYVELS, Y. La Politique Fédérale Belge de Sécurité et de Prévention de la Criminalité (1990-1999). *Déviance et Société*, v. 25, n. 4, p. 403-426, 2001.

CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Gallimard, 1995.

CICONELLO, A. Segurança pública com cidadania no orçamento 2010. *Nota Técnica*, n. 152, outubro, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Brasília, 2009. Disponível em: http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/NT_152_-_Seguranca_Publica.pdf. Acesso em: 20 abr. 2010.

CLARKE, R. V. Les technologies de la prévention situationnelle. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n. 21, 3^o trimestre, p. 101-113, 1995.

CRAWFORD, A. *The local governance of crime: appeals to community and partnerships*. Nova York: Oxford University Press, 1997.

CRAWFORD, A. Vers une reconfiguration des pouvoirs? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance. *Déviance et Société*, v. 25, n. 1, p. 3-32, 2001.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). *PRONASCI em números*, janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/fgvprojetos/arq/88.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2010.

GARLAND, D. As contradições da 'sociedade punitiva': o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, n. 13, novembro, p. 59-80, 1999.

GAUDIN, J.-P. *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002.

GAUDIN, J.-P. *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.

GROSSI, B. C. & COSTA, A. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, p. 6-20, 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. São Paulo, 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *Segurança Pública e Cidadania: Uma Análise Orçamentária do PRONASCI*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/LIVRO%20-%20PRONASCI.pdf/view>. Acesso em: 12 jun. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. IPEA, *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, v. 3, p. 761-777, 2009.

LASCOUMES, P. ; LE GALÈS, P. L'action publique saisie par ses instruments. In : LASCOUMES ; LE GALÈS (orgs.), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LASCOUMES, P. *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin, 2009.

OST, F. ; DE KERCHOVE, M. *De la pyramide au réseau: pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Publications des Facultés

Universitaires Saint-Louis, 2002.

PAIVA FORTE, F. A. de. Análise sobre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – instituído pela Lei 11.530/07 e MP 416/08. *Estudos*, v. 35, n. 4, jul./ago., p. 575-587, 2008.

RANGEON, F. Peut-on parler d'un intérêt général local?. In: LE BART; R. LEFEBVRE (orgs.). *La proximité en politique*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2005.

RHODES, R. A. W. *Understanding Governance*. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia: Open University Press, 2003.

ROSE, N. ; MILLER, P. Political power beyond the state: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, v. 43, n. 2, jun., p. 173-205, 1992.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, set./dez., p. 77-97, 2007.

SOUZA, L. A. F. de. Violência, crime e políticas de segurança pública no Brasil contemporâneo. In: L. A. F. de SOUZA (org.), *Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

TAGUIEFF, P. A. *L'effacement de l'avenir*. Paris: Éditions Galilée, 2000.

WOOD, J.; DUBONT, B. (eds.). *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ZAVATARO, B. Avaliar a polícia: notas em torno da medida da performance policial em uma perspectiva internacional. In: PEREIRA JUNIOR, E. A.; SILVA, J. F.; MARON, J. (orgs.). *Um toque de Qualidade: Eficiência e Qualidade na Gestão do Sistema de Defesa Social*. Fundação Guimarães Rosa. Andorinha, 2010, p. 193-226.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(integridade científica)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

ZAVATARO, B.; BORDIN, M. Segurança pública com cidadania no governo Lula: uma análise crítico-revisitada do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI – 2007/2012), sua continuidade e possibilidades de mudanças. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 105-147, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1018.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

INFLUÊNCIA DE FATORES *LEAN OFFICE* NA INVESTIGAÇÃO POLICIAL

INFLUENCE OF LEAN OFFICE FACTORS ON POLICE INVESTIGATION

INFLUENCIA DE LOS FACTORES LEAN OFFICE EN LA INVESTIGACIÓN POLICIAL

Submetido em: 30.08.2022

Aceito em: 25.10.2022


RÚBEN FERNANDO DE LARA

MESTRANDO EM ADMINISTRAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, SANTANA DO LIVRAMENTO-RS, BRASIL

ruben.rfl@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/0226864913711264>


 <https://orcid.org/0000-0002-5522-957X>


MARJORI GONÇALVES LENCINA

MESTRANDA EM ADMINISTRAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, SANTANA DO LIVRAMENTO-RS, BRASIL

marjorilencina.aluno@unipampa.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/2178470680895045>

 <https://orcid.org/0000-0002-9614-8231>


MYGRE LOPES DA SILVA

DOCTORA EM ADMINISTRAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, SANTANA DO LIVRAMENTO-RS, BRASIL

mygresilva@unipampa.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/0291552564345306>

 <https://orcid.org/0000-0001-7474-5708>

JOÃO GARIBALDI ALMEIDA VIANA

DOUTOR EM AGRONEGÓCIOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA, SANTANA DO LIVRAMENTO-RS, BRASIL

joaviana@unipampa.edu.br



<http://lattes.cnpq.br/5068257862720105>



<https://orcid.org/0000-0002-8400-3166>

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar a influência de princípios de escritório enxuto (*Lean Office*) em investigações criminais no formato de operações especiais. A pesquisa possui caráter descritivo-exploratório, abordagem quantitativa e método *Survey*, cuja coleta de dados foi realizada por meio de um questionário *on-line*. A amostra válida foi composta de 139 respostas de policiais que trabalham em investigações criminais. A análise de dados foi realizada por meio da análise fatorial exploratória e regressão linear múltipla. O processo de operações especiais vêm sendo melhorado continuamente desde a década de 1980. Os resultados sugerem que a eficiência nesse tipo de processo, é influenciada positivamente pela adoção da produção autorizada em equipes com maior poder e responsabilidade, menor interferência da supervisão, e pela identificação e eliminação de desperdícios, ou atividades que não agregam valor ao usuário final. O tamanho da equipe, a organização física do escritório e a rotação de liderança não influenciam significativamente a eficiência. Portanto, as organizações de investigação criminal podem melhorar seus processos buscando a investigação policial enxuta.

PALAVRAS-CHAVES: *lean office*; produção enxuta; *survey*; investigação policial; Administração Pública.

ABSTRACT

This paper aims to identify the influence of lean office principles in criminal investigations deployed as special operations. The research has a descriptive-exploratory character, a quantitative approach and Survey method, whose data collection was carried out through an online questionnaire. The valid sample consisted of 139 responses from police officers working in criminal investigations. Data analysis was performed using exploratory factor analysis and multiple linear regression. The special investigation process has been continuously improved since the 1980s. The results suggest that the efficiency in

this kind of process is positively influenced by the adoption of authorized production in teams with greater power and responsibility, less supervision interference, and by the identification and elimination of waste, meaning activities that do not add value to the end user. Team size, physical office organization, and leadership rotation do not significantly influence efficiency. Therefore, organizations can seek lean police investigation as a way of improving processes.

KEYWORDS: lean office; lean production; survey; police investigation; public administration.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar la influencia de los principios de la oficina lean (Lean Office) en las investigaciones criminales desplegadas como operaciones especiales. La investigación tiene un carácter descriptivo-exploratorio, un enfoque cuantitativo y método de Encuesta, cuya recolección de datos se realizó a través de un cuestionario en línea. La muestra válida estuvo compuesta por 139 respuestas de policías que trabajan en investigaciones criminales. El análisis de datos se realizó mediante análisis factorial exploratorio y regresión lineal múltiple. El proceso de investigación especial se ha mejorado continuamente desde la década de 1980. Los resultados sugieren que la eficiencia en este tipo de procesos es influenciada positivamente por la adopción de producción autorizada en equipos con mayor poder y responsabilidad, menor interferencia de supervisión, y por la identificación y eliminación de desperdicios, es decir, actividades que no agregan valor al usuario final. El tamaño del equipo, la organización física de la oficina y la rotación del liderazgo no influyen significativamente en la eficiencia. Por lo tanto, las organizaciones pueden buscar la investigación policial *lean* como una forma de mejorar los procesos.

PALABRAS CLAVE: oficina lean; producción lean; *survey*; investigación policial; Administración pública.

1. INTRODUÇÃO

O Sistema Toyota de Produção - STP pode ser definido como um dos mais significativos sistemas de produção do mundo, considerado como uma referência quando se trata de produção enxuta (LIKER, 2021). Conforme Womack, Jones e Roos (2004) o surgimento do STP ocorreu no Japão por volta do início da década de 1950, com o intuito de melhorar o ciclo de produção de automóveis. Além disso, o pensamen-

to enxuto foi caracterizado por Womack, Jones e Roos (2004) como sendo, uma forma de esmiuçar valor, efetivar as atividades solicitadas de forma eficaz e sem interrupções quando alguém as solicita.

Logo, os princípios do pensamento enxuto podem ser aplicados em atividades das quais não são manufatureiras e nem mesmo tangíveis (MCMANUS, 2003). Uma dessas aplicações se chama *Lean Office* (LO) ou escritório enxuto. Landman *et al.* (2009) corroboram com esse entendimento e destacam que os conceitos do sistema enxuto de manufatura podem ser utilizados em ambientes de escritórios administrativos.

Neste sentido, o LO pode ser aplicado tanto em organizações privadas quanto em organizações públicas, logo, a maioria das atividades da Administração Pública (AP) são realizadas ou geridas a partir de escritórios administrativos. É neste contexto que o ganho de eficiência se faz necessário. No Brasil, a ineficiência na AP foi atribuída às disfunções da burocracia, que devido à sua rigidez nas normas e na disciplina dos servidores públicos, tornou-se incompatível com as atuais necessidades, abrindo margem para novas perspectivas (MAIA *et al.*, 2012). Nesse sentido, o emprego da filosofia *Lean* dentro de escritórios administrativos públicos vem ganhando notoriedade, devido a sua essência na eliminação de atividades que não agreguem valor ao cliente, e eliminação de desperdícios, proporcionando maior eficiência (SILVA; COSTA; DIAS JUNIOR, 2020). Para Cardoso e Alves (2013), o LO pode ser aplicado em órgãos públicos com aumento de agilidade, redução ou eliminação de desperdícios e diminuição do *Lead time*¹.

Porém, de modo geral, a pesquisa sobre a produção enxuta na AP ainda é limitada, principalmente na América Latina e África, provavelmente pelo fato de a aplicação ainda estar em estágio inicial, e sua sustentabilidade estar sob investigação (PSOMAS; KERAMIDA; BOURANTA, 2022). Visto que na maioria dos casos, as pesquisas sobre a produção enxuta no serviço público são estudos de casos, ou projetos individuais pontuais, não se encontram muitos estudos sobre a ampla implementação no âmbito organizacional (RODGERS; ANTONY, 2019).

1 *Lead Time* ou tempo de atravessamento é o tempo transcorrido entre a entrada do material (início da produção) e a entrega do produto ao cliente (LIKER; HOSEUS, 2009).

Um dos serviços públicos prestados pela AP é a segurança pública e policiamento (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009). No Brasil, o policiamento repressivo por meio da gestão de investigações e operações em segurança pública é um macroprocesso destinado à entrega final de valor de proteção e segurança da sociedade, a cargo do órgão - Polícia Federal (PF) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020). A PF foi criada em 1967 e, conforme a Constituição de 1988, tem responsabilidade concorrente pela segurança pública, desempenhando, dentre outras atividades, as funções de polícia investigativa federal (STANGER, 2009). Quando a PF realiza um esforço concentrado e planejado na área investigativa, visando neutralizar grupo criminoso importante, com repercussão social, o processo é denominado como operação especial (STANGER, 2009; SANTOS, 2018; POLÍCIA FEDERAL, 2020; FAVERI, 2022).

Klein *et al.* (2021, 2022) já esclareceram que os valores *Lean* tem relação com a maturidade e efetividade de processos na PF, e que os fatores enxutos podem ser as bases para a melhoria de procedimentos e práticas organizacionais no gerenciamento de processos.

Porém, apesar da influência positiva na gestão de processos geral, ainda não foi investigada a influência dos arranjos *Lean* mais específicos, como é o caso do LO, sobre esse importante processo da instituição: a operação especial. Dessa forma, esta pesquisa procura responder a seguinte questão: Os valores LO possuem influência sobre a eficiência das operações especiais?

Diante desse exposto, o presente estudo tem como objetivo identificar a influência de princípios de escritório enxuto (LO) em operações especiais na PF. Para tanto, os seguintes objetivos específicos foram definidos: a) Coletar evidências sobre a adoção de conceitos de escritório enxuto em operações especiais; b) Mensurar a percepção de eficiência dos processos de operação especial; c) Testar a influência dos conceitos de escritório enxuto na eficiência da operação especial.

Nesse sentido, essa lacuna teórica serve como motivação para a referente pesquisa, que se justifica de forma prática na obtenção de evidências sobre melhores práticas eficientes e eficazes das atividades em organizações públicas, promovendo a economicidade de recursos

públicos. Ademais, tem-se como intuito contribuir com a literatura sobre LO em ambientes públicos, auxiliar no processo decisório orientado pelas evidências e modernização da gestão pública, duas diretrizes da Governança Pública, adotada atualmente pelo Brasil (2017). Para a população em geral, clientes dos serviços investigativos, os processos mais eficientes podem proporcionar benefícios com melhor repressão criminal.

Esta pesquisa está estruturada em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção foi apresentado o referencial teórico: aborda-se a produção enxuta em escritório de serviços públicos, o processo de gestão da investigação criminal, evolução da operação especial na PF, conceitua-se a operação especial atual e como a eficiência é medida, por fim são formuladas as hipóteses de pesquisa. Na terceira seção: metodologia, apresentam-se os principais procedimentos metodológicos empregados nesta pesquisa quantitativa explicativa por meio do *Survey* e análise pelo método estatístico multivariado. Na quarta seção, é realizada a apresentação dos resultados, que são analisados e discutidos na quinta seção. Por fim, na sexta seção, as considerações finais, realiza-se uma síntese das contribuições do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 PRODUÇÃO ENXUTA EM ESCRITÓRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A empresa Toyota é conhecida por desenvolver o Sistema Toyota de Produção (STP) e por liderar a revolução da produção enxuta. Porém, as ferramentas e técnicas do sistema não são, por si só, responsáveis pelo sucesso do sistema. O contínuo sucesso da empresa na implementação dessas ferramentas origina-se em uma filosofia empresarial profunda, baseada na compreensão das pessoas e na motivação humana. Em resumo, o sucesso é atribuído à capacidade de a organização cultivar a liderança, equipes e cultura, criar estratégias, construir relacionamentos ao longo de toda a cadeia de valor, e de manter a constante aprendizagem. Os princípios do modelo Toyota de produção podem ser categorizados em quatro P's: *Philosophy*: ou o pensamento de

sistemas de longo prazo; *Process*: ou esforço para criar fluxo de valor para o cliente; *Problem Solution*: resolução de problemas; e *People*: o respeito, desafio e desenvolvimento das pessoas (LIKER, 2021).

A maioria das organizações enxerga o STP como uma ferramenta a ser implementada, e não como um sistema indissociável dos quatro P's. Tendem a realizar transformações apenas no subsistema processo, e conseguem resultados insustentáveis. Essa implementação incompleta oculta o que há por trás do STP: O desenvolvimento da cultura da melhoria contínua, ou *Kaizen*² (LIKER, 2021).

No STP, também conhecido como produção enxuta, qualquer atividade que absorve recursos, mas não agrega valor ao produto pode ser considerada desperdício e deve ser eliminada. O *Lean Thinking* (pensamento enxuto) é um termo que descreve a busca pela eliminação do desperdício, a partir de cinco princípios: foco no cliente final; cadeia de valor ou arranjo de atividades para produzir os serviços; fluxo contínuo; produção puxada pela demanda e a melhoria contínua (WOMACK; JONES; ROOS, 2004).

A aplicação dos princípios enxutos em escritórios de serviços é denominada LO. O espaço físico onde o trabalho e a gestão ocorrem não são arranjos neutros, pelo contrário, facilitam ou dificultam o processo, ao mesmo tempo que representam mensagens subliminares a respeito da cultura, hierarquia e relações de poder na organização. As organizações vêm utilizando estratégias relacionadas ao espaço físico, com a finalidade de manter e aumentar o engajamento dos colaboradores. Escritórios com essa tendência incluem: cafés, áreas de socialização com mesas de bilhar, salas de *brainstorm*, e instalações como academia e máquinas de lavar. O escritório se torna atrativo quando seu desenho encoraja os colaboradores a trabalhar mais tempo e dedicar-se completamente à organização (DANIELSSON, 2013).

O escritório enxuto deve eliminar os sete diferentes tipos de desperdícios: superprodução, espera, super processamento, estoques, defeitos, movimentos e transporte. A superprodução ocorre quando há demasiada produção, sobrecarregando demais áreas ou mantendo

² *Kaizen* é o termo em japonês que representa o conceito da melhoria contínua de longo prazo (LIKER, 2021).

do tarefas prontas sem destiná-las. A espera ocorre é o tempo ocioso dentro de um fluxo administrativo, causado pela espera de tarefas de outras áreas. O desperdício por processamento ocorre na execução de uma tarefa ou produção de documentos desnecessários. O estoque ocorre pela formação de armazenamento temporário de informações a serem processadas. Os defeitos ocorrem na produção de documentos ou informações defeituosas que necessitam de correção e o movimento e transporte estão ligados à movimentação física de materiais, informações e pessoas no espaço físico (TAPPING; SHUKER, 2003).

O objetivo geral do LO é a economia de tempo e trabalho mais eficiente por meio de um melhor fluxo de trabalho, ordem, diminuição do *lead time*, redução de desperdícios, melhoria contínua e alta flexibilidade. Os escritórios enxutos seriam categorizados entre *neo-Tayloristas* e os baseados em equipes. Os primeiros aplicam princípios da administração científica, procurando a padronização. O segundo grupo, foca em métodos de resolução de problemas e no aprendizado organizacional para a diminuição do *lead time* (DANIELSSON, 2013).

O LO tem as seguintes peculiaridades em relação à gestão do conhecimento: a organização em células de trabalho aumenta a sinergia, troca de experiências, cooperação, a criação de um ambiente de socialização que facilita a criação e compartilhamento. Neles, o gerenciamento da cadeia de valor é uma ferramenta efetiva para aquisição de experiência na criação, retenção e disseminação de conhecimento. Os eventos *Kaizen* são espaços para compartilhamento de experiências, facilitando a criatividade e a inovação e adoção de novas práticas; a rotação no trabalho e o uso de sistemas de informação são ferramentas de transferência de conhecimento. Estas práticas promovem um ambiente favorável ao engajamento e interação (FREITAS *et al.*, 2018).

A maioria dos serviços públicos são executados e geridos em escritórios. O serviço público é dirigido por políticas públicas mutáveis, com restrições no orçamento geral, e oferecido aos mais vulneráveis na sociedade. A prestação do serviço ocorre de forma integrada e colaborativa entre órgãos. Por isso, a implementação da cultura da melhoria contínua poderia provocar impactos positivos em toda essa rede de serviços. O aprimoramento de um serviço libera o orçamento disponível para outras atividades administrativas, como a saúde e a educação.

Por sua vez, a melhoria contínua na educação e saúde provoca uma redução na criminalidade, em um círculo virtuoso (RODGERS; ANTONY, 2019).

A produção enxuta permite às organizações públicas avaliar o valor para os cidadãos como usuários finais, a eliminação de desperdício e a quebra da cultura da burocracia. Os princípios enxutos para o serviço público são de interesse para a pesquisa, principalmente o fator humano envolvido, os benefícios, e os problemas na sua implementação (PSOMAS; KERAMIDA; BOURANTA, 2022).

A adoção de práticas enxutas no escritório de serviço público tem a capacidade de impactar em um indicador de desempenho diretamente percebido pelo destinatário: o *lead time*. O mapeamento da cadeia de valor, em conjunto com eventos *Kaizen* tende a diminuir o *lead time*, pode ter a capacidade de reduzir quantidade de tarefas, otimizar o espaço e padronização de procedimentos, além de liberar servidores para outras atividades, reduzindo obstáculos entre equipes em diferentes setores (MONTEIRO *et al.*, 2015). Segundo Peralta *et al.* (2016), com LO é possível mapear o fluxo de valor em escritórios públicos, com diminuição de até 82% no *lead time*. Turati e Musetti (2006), descreve que pode ocorrer aumento na agregação de valor no serviço público, redução de etapas desnecessárias. Para Albino (2011), a adoção de conceitos enxutos pode reduzir o *lead time* em até 22% em ambiente da AP, e pode provocar mudanças na cultura organizacional.

Na PF brasileira, os fatores enxutos de melhoria contínua, o pensamento de longo prazo, suporte dos líderes e o foco no usuário final se relacionam com a efetividade e a maturidade dos processos. Portanto, as práticas *Lean* podem ser as bases para o aperfeiçoamento de procedimentos e práticas organizacionais no gerenciamento de processos. A PF pode se beneficiar e aprimorar a prestação de seus serviços na medida em que tornar a prospecção e a aplicação dos valores *Lean* uma constante nos departamentos e em suas unidades organizacionais (KLEIN *et al.*, 2021., 2022).

No próximo tópico, será apresentado o processo de gestão da investigação criminal na PF, como um processo inserido dentro da cadeia de valor do Ministério da Justiça para a proteção e segurança da sociedade.

2.2 O PROCESSO DE GESTÃO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL FEDERAL

A gestão de investigações e operações em segurança pública é um macroprocesso finalístico na cadeia de valor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). A entrega final de valor é a proteção e segurança da sociedade. Nesta cadeia, ficou a cargo do órgão PF gerir investigações criminais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020). Por sua vez, o órgão estipulou uma cadeia de valor para fortalecer o enfrentamento à criminalidade, por meio, dentre outros, do macroprocesso investigação criminal, com o Indicador de Produtividade Operacional (IPO) e Índice de Polícia Judiciária (POLÍCIA FEDERAL, 2021).

Para a PF a investigação criminal pode ser considerada um dos processos mais importantes, já que no Plano Estratégico 2014/2022, na descrição da missão do órgão há um destaque em relação aos demais serviços públicos prestados:

Enfrentar a criminalidade mediante o exercício, com exclusividade, das funções de Polícia Judiciária da União, por meio da **investigação criminal** e dos controles regulatórios e fiscalizatórios na esfera de suas atribuições, em consonância com os princípios constitucionais e em benefício da sociedade (PF, 2021, grifo nosso).

A Visão da organização pretende:

Consolidar-se como referência no combate à criminalidade organizada e à corrupção por meio do desenvolvimento, emprego e aprimoramento de técnicas e ferramentas de investigação e de inteligência, bem como do aperfeiçoamento da gestão policial e da valorização do quadro de servidores (POLÍCIA FEDERAL, 2021).

A investigação criminal pode ser considerada como um serviço oferecido para os clientes, ou um processo de negócio. Sendo assim, é possível mapear o processo utilizado na condução de investigação de um delito, criar um modelo para o processo, colocá-lo em prática e, logo após, avaliar os resultados (COSTA FERREIRA, 2019).

A investigação criminal tem como clientes o Ministério Públi-

co e o Investigado. O processo está inserido em um sistema de Justiça mais amplo, com a participação da sociedade, do Ministério Público e da Justiça. Por esse motivo, seria um equívoco atribuir somente à polícia o sucesso ou o fracasso na prestação do serviço. Por isso, para uma maior eficiência, haveria necessidade, além de maior cooperação com outros órgãos, a modernização e simplificação dos procedimentos e atos processuais (PERAZZONI; SILVA, 2015).

Em 2008, a PF contratou uma consultoria externa para atualizar o plano estratégico do órgão e para aprender e absorver os métodos e técnicas de projeto e de gestão de processos (COSTA, 2008). Em 2010, a consultoria concluiu que o gerenciamento de processos seria a melhor forma para promover melhorias e inovações nas rotinas de trabalho da PF, com aumento da capacidade em prestar melhores serviços para a sociedade, devendo ser traduzida em uma abordagem simples, acessível e empolgante para os servidores (SIMÃO *et al.*, 2011).

A metodologia de gestão de processos foi baseada na ferramenta BPM (*Business Process Management*) sob a ótica da gestão pública, ou seja, o conceito de processo como um conjunto de recursos e atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em serviços ou produtos – saídas (SIMÃO *et al.*, 2011).

Os processos foram então agrupados em finalísticos, de suporte e gerenciais. Os finalísticos são aqueles realizados no cumprimento de atribuições constitucionais como investigação e emissões de documentos. Os processos de suporte são atividades-meio, tendo como destinatário a própria organização. Os processos gerenciais são aqueles relacionados ao estabelecimento de regras, políticas, metas e diretrizes necessárias ao funcionamento da organização. Foi criada a arquitetura de processos, como uma visão sistêmica desde o âmbito de macroprocesso até os menores níveis processuais (SANTIAGO, 2019).

Analisando a arquitetura de processos da PF, identificam-se 25 macroprocessos e 261 processos relacionados. A adoção da Gestão de Processos como forma de modernização não proporcionou mapeamento do principal macroprocesso do órgão: a investigação criminal. Após 10 anos da adoção da gestão de processos, em 2020, a investigação criminal possuía apenas quatro processos mapeados, nenhum relacionado a operações especiais (MENEZES, 2020).

Ainda que o processo não tenha sido mapeado sob a ótica da gestão de processos, a PF vem sendo reconhecida por investigações policiais de relevância nacional e internacional, e isso tem relação com o desenvolvimento de um processo próprio, chamado de investigação especial, ou operação especial. Na próxima seção, apresenta-se um registro histórico sobre o desenvolvimento do processo de operação especial.

2.3 EVOLUÇÃO DO PROCESSO OPERAÇÃO ESPECIAL NA PF

A PF possui uma história de criação de metodologia e doutrina própria relacionadas ao processo investigativo. A evolução do processo culminou na criação do conceito de operação especial, a qual é um esforço concentrado no combate à criminalidade, sendo proativo e alinhado à ação estratégica do órgão (SANTOS, 2018).

Esse processo contínuo de melhoramento intrínseco protagonizado pelos próprios policiais desde a década de 1980, resultando em processos cada vez mais eficientes exemplifica a importância do *kai-zen*, uma prática que está por trás dos princípios da produção enxuta (LIKER, 2021). Para Liker e Hoseus (2009), não é possível copiar o sistema Toyota, a organização deve evoluir o seu. O melhoramento contínuo, quando ocorre de forma orgânica, fomenta transformações nos processos organizacionais que precisam ser melhorados, resultando em uma espiral, na qual as mudanças aprofundam-se em uma área e impulsionam mudanças técnicas e culturais em setores relacionados.

As primeiras operações especiais na PF ocorreram na década de 1980, resultado de operações ordinárias preventivas em vias de transporte, que passaram a se tornar investigações. Nessa época, foi caracterizada a era da repressão à droga, contrabando e descaminho. Os policiais já realizavam planejamentos com desenvoltura e análise de informações sobre veículos. Começaram a surgir setores informais, criados por policiais voluntários e chamados de escritórios de investigação em São Paulo, Paraná e Mato Grosso, visando levantamentos e planejamento de investigações para desbaratar quadrilhas de traficantes que operavam no Brasil. Nessas operações, foram observados alguns elementos de operações estruturadas como planejamento, alocação de recursos humanos, logísticos e financeiros para a fase sigilosa e deflagração de fase aberta (SANTOS, 2018).

No final da década de 1990, houve maior profissionalização dos policiais federais e avançou-se da doutrina do planejamento operacional. Após a década de 2000, nos órgãos centrais foram formados grupos de policiais dedicados ao planejamento de operações policiais. Foram reunidos policiais com experiência em operações, trazidos de vários estados para sistematizar a doutrina autônoma, com ênfase no planejamento de operações e estratégia proativa. Foi consolidada a doutrina, e então foi iniciada a expansão e massificação das megaoperações em crimes fazendários, disseminando-se para todas as áreas da PF. A doutrina sistematizada tinha como princípio o modelo proativo para descoberta de indícios e provas, autores de crimes, enfoque em lideranças e descapitalização do crime, em detrimento de modelos reativos de investigação (SANTOS, 2018).

A partir da década de 2000, houve um aprimoramento das técnicas e métodos utilizados pela PF, efetivando as técnicas de planejamento operacional, permitindo maior efetividade no combate à criminalidade por meio da deflagração de operações policiais (STANGER, 2009).

A metodologia consolidou-se em fase sigilosa de investigação, com acumulação de indícios e obtenção de medidas judiciais a serem executadas em diversos locais e por diversas equipes, simultaneamente, visando desarticular a quadrilha e impedir contato entre investigados, cooperação com outros órgãos, e esforço em identificar bens e valores obtidos pelos criminosos. Essa fase ostensiva contava com coordenação logística e de pessoal, com recrutamento, alojamento, distribuição de tarefas, meio de transportes, comunicação social, em esforço concentrado entre diversos setores da PF. Tanto a fase sigilosa quanto à fase ostensiva eram precedidas de planejamento estratégico e tático (SANTOS, 2018).

A preocupação sobre melhoria contínua pode ser observada quando alguns policiais federais, ao avaliarem sua participação em operações passadas, relataram explicitamente sobre a necessidade de debate sobre novas melhorias, mudanças, e até mesmo que: “todo o processo deve ser constantemente aperfeiçoado” (STANGER, 2009, p. 141).

Esse processo pode ser caracterizado, segundo Santos (2018), pelas seguintes as premissas:

- a) Investigações que demandam bom tempo de trabalhos de levantamento de informações;
- b) Equipe composta por diversos policiais;
- c) Envolvimento de alvos em diversos locais (estados ou países);
- d) Ações criminosas diversificadas no tempo e espaço;
- e) Criminosos que detém grande poderio econômico, social, político;
- f) Emprego de técnicas mais apuradas de investigação;
- g) Deflagração concomitante em diversos locais, com dezenas ou centenas de policiais;
- h) Prisões e apreensão de bens, valores, instrumentos, veículos;
- i) Quase sempre, emprego de cooperação policial estrangeira ou cooperação de outro órgão de controle.

Já para a Polícia Federal (POLÍCIA FEDERAL, 2020), a operação especial é:

(...) procedimento caracterizado por fase de deflagração decorrente de investigação da Polícia Federal relacionada com a atividade de polícia judiciária que, além dos requisitos de Operação Comum, conta com repercussão nos meios de comunicação; e promove, por sua visibilidade, o desestímulo à prática de novos crimes, a partir do cumprimento de mandado de busca e/ou apreensão/prisão, e demais recursos especiais (POLÍCIA FEDERAL, 2020).

As investigações realizadas com o emprego de conceitos de operações especiais são aquelas realizadas através de ações planejadas e concentradas, que utilizam recursos extraordinários e equipe que atua

com prazo definido ao fim de neutralização do indivíduo ou grupo criminoso e obtenção de provas. Apesar de materializadas em inquérito com resultados significativamente mais elevados no combate à criminalidade, as operações especiais correspondem a uma quantidade muito pequena do total de inquéritos em andamento (FAVERI, 2022).

Desta forma, pode-se conceituar as operações especiais como processo mediante esforço concentrado e planejado, dividido em fases com marcos bem definidos, investigação e deflagração. Na investigação, emprega-se equipe e técnica especial investigativa. Na deflagração, realizam-se ações simultâneas em diversos locais, com repercussão social de desestímulo ao crime, e consequências penais e processuais penais que visam neutralizar indivíduo ou grupo criminoso considerado ser importante para ser alvo do esforço.

Para quantificar a eficiência dessas operações, pode-se utilizar um indicador estratégico, denominado de Índice de Produção Operacional (IPO). Este índice foi criado pelo próprio órgão e tem a finalidade de avaliar o desempenho e a eficiência das operações policiais. Além dos conceitos do índice, também podem ser considerados como componentes da eficiência, a repercussão social em meios de comunicação (POLÍCIA FEDERAL, 2020), e a neutralização de indivíduo ou grupo criminoso (FAVERI, 2022).

Na próxima seção, serão apresentadas as hipóteses de pesquisa relacionadas aos conceitos de escritório enxuto e a eficiência nas operações especiais.

2.4 FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DE PESQUISA

Desta forma, de acordo com os conceitos de LO e os componentes de eficiência das operações policiais, espera-se que quanto maior for a adoção/presença dos conceitos enxutos nos escritórios de investigação, melhor será a eficiência em processos investigativos. Por isso, para este estudo foram formuladas as seguintes hipóteses:

H1 - A ADOÇÃO DE CONCEITOS DE LO APRESENTA INFLUÊNCIA POSITIVA SOBRE A EFICIÊNCIA DAS OPERAÇÕES POLICIAIS.

Os conceitos de escritório enxuto, como o novo papel do servidor com mais poder e responsabilidade, a equipe como chave para diminuir o *Lead Time* por meio da liderança e criatividade, o papel do supervisor como responsável geral e a liderança presente (DANIELSSON, 2013; LIKER, 2021) aumentariam o engajamento e criatividade e, por isso, influenciam positivamente a eficiência das operações.

A existência de espaços de encontros onde os servidores podem interagir, compartilhar ideias para a melhoria; padrões comuns para armazenamento de materiais de trabalho e limpeza; e a rotação de tarefas de trabalho e de pessoas criaram um ambiente físico mais propício a processos eficientes e por isso influenciaram positivamente as investigações e a eficiência (DANIELSSON, 2013).

A rotação de tarefas de trabalho dentro da equipe, com a rotação da liderança e a flexibilização da hierarquia (DANIELSSON, 2013), criaram um ambiente mais propício à cooperação, também influenciando positivamente as investigações e consequentemente a eficiência.

H2 - A IDENTIFICAÇÃO E ELIMINAÇÃO DOS DESPÉRDÍCIOS APRESENTA INFLUÊNCIA POSITIVA SOBRE A EFICIÊNCIA DAS OPERAÇÕES POLICIAIS.

O LO pressupõe a identificação e eliminação de qualquer atividade que não agregue valor ao cliente. O foco na identificação e eliminação dos desperdícios de espera, superprodução, estoque, movimentos, defeitos e processamento (TAPPING; SHUKER, 2003) influencia positivamente o processo investigativo e consequentemente a eficiência.

H3 - O TAMANHO DA EQUIPE NÃO APRESENTA INFLUÊNCIA SOBRE A EFICIÊNCIA DAS OPERAÇÕES POLICIAIS.

Com a adoção da produção enxuta em escritório, há grande im-

portância do trabalho em equipe, e todos os demais sistemas existem para sustentar essa equipe que faz o trabalho com agregação de valor. Portanto, indivíduos de alto desempenho são necessários para compor equipes, e o tamanho ideal é de quatro a seis indivíduos (LIKER, 2021). Sendo assim, o aumento quantitativo do número de membros de equipe nas investigações não influencia significativamente a eficiência das operações.

Na próxima seção, será apresentado o percurso metodológico utilizado na pesquisa quanto à coleta e análise dos dados.

3. METODOLOGIA

Tendo como finalidade atender ao objetivo do presente estudo, realizou-se uma pesquisa descritiva-exploratória, de abordagem quantitativa, executada por meio do método *survey* conforme delineado por Hair *et al.* (2005). As técnicas de análise de dados seguiram a análise estatística multivariada a partir da Análise Fatorial Exploratória (AFE) das variáveis independentes e Regressão Linear Múltipla (RLM). A AFE é uma técnica de interdependência, cujo propósito principal é definir a estrutura inerente entre as variáveis na análise, definindo conjuntos de variáveis que são fortemente inter-relacionados, conhecidos como fatores. Já a RLM, é uma técnica de dependência e tem como objetivo usar variáveis independentes cujos valores são conhecidos para prever os valores de uma variável dependente selecionada pelo pesquisador (HAIR *et al.* 2009). O estudo teve como objeto de pesquisa os policiais federais que trabalham em escritórios de operações especiais da PF.

A técnica de coleta de dados utilizada foi um questionário. O processo de construção do questionário foi desenvolvido segundo Hair *et al.* (2005) nos seguintes passos: (1) definição dos conceitos a serem medidos: a presença de iniciativas LO, busca pela identificação e eliminação de desperdícios, e a eficiência em operação especial. (2) Após a identificação dos componentes desses conceitos, foram especificados indicadores observáveis e mensuráveis (assertivas) que os representam. Assim, foram estabelecidos vinte e sete itens individuais baseados em Tapping e Shuker (2003), Danielsson (2013) e Liker (2021) como indicadores de iniciativas LO e da identificação e eliminação de des-

perdícios, que tiveram escores mensurados através da escala do tipo *Likert* de cinco pontos, para avaliar a intensidade de concordância com o indicador, variando de “1-Discordo Totalmente” a “5 – Concordo Totalmente”, de modo que fosse possível evidenciar o grau de concordância ou discordância a respeito das alternativas apresentada aos respondentes. No caso da métrica de eficiência nas operações, foram estabelecidos oito itens baseados em Faveri (2022), POLÍCIA FEDERAL (2020, 2021), mensurados em uma escala variou de “1-Nada eficiente a” “5-Muito eficiente” (HAIR *et al.*, 2005). Outros itens de classificação foram adicionados ao questionário com a finalidade de categorizar e classificar os respondentes em sua participação nas operações especiais, setor e tamanho da equipe utilizada. A validade do conteúdo ou de expressão foi avaliada por seis policiais que trabalham nessas operações, logo após, foi realizado o pré-teste com cinco policiais em ambiente semelhante ao verdadeiro através da plataforma *Google Forms*, com questões de sondagem e entrevista quanto às suas partes, instruções, escalas, formatação e redação (HAIR *et al.*, 2005).

Se desconhece a população que trabalha nas operações especiais, pois não são todos os policiais federais que compõem as equipes dessas operações. Portanto, adotou-se a amostragem não-probabilística por referência (HAIR *et al.*, 2005), e como estrutura inicial da amostra utilizou-se da lista de policiais participantes em um grupo de *WhatsApp* criado por policiais que trabalham nessas operações, com um total de 243 participantes, e por e-mail, houve convite de participação a policiais filiados a sindicatos. Antes de responder o questionário, era necessário ler e concordar com um Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE). Durante o contato com a pesquisa, os respondentes foram instigados a indicarem novos respondentes. O questionário virtual foi viabilizado pela plataforma *Google Forms* entre julho e agosto de 2022.

A análise estatística multivariada foi realizada por meio do *software* JASP (2022), versão 0.16.3, com a formação de fatores comuns e avaliação da dimensionalidade por meio da AFE do tipo Análise de Componentes Principais (ACP). Logo após, os fatores foram nomeados e foi calculado o coeficiente de confiabilidade alfa de *Cronbach* para uma escala de múltiplos itens. As escalas múltiplas foram submetidas a análise de correlação pelo coeficiente de *Spearman's*, e finalmente, foi estimado um modelo de RLM.

O modelo de RLM teve como objetivo testar as hipóteses de pesquisa. De acordo com a teoria, a maior adoção de conceitos do escritório enxuto (H_1) e a identificação e eliminação de desperdícios influenciam positivamente a eficiência das operações policiais (H_2), o que não ocorre com o tamanho da equipe (H_3). Por isso, foram consideradas como variáveis independentes os fatores latentes ligados à adoção de conceitos LO, a identificação e eliminação de desperdícios e o tamanho da equipe, e como variável dependente a eficiência em operações policiais.

Desta forma, para verificar a influência sobre eficiência em operações policiais como variável dependente, estabeleceu-se a seguinte equação de regressão:

$$Y_{ef} = \alpha + \beta_{desperdicio} X_{desperdicio} + \dots \beta_k X_k + \beta_{tam} X_{tam} + \epsilon$$

Em que:

Y_{ef} = eficiência em operações policiais;

α = intercepto;

$\beta_{desperdicio}$ = coeficiente angular da identificação e eliminação de desperdícios;

$X_{desperdicio}$ = adoção da identificação e eliminação de desperdícios;

β_n = coeficientes angulares de k fatores latentes LO;

X_n = adoção de k fatores latentes LO;

β_{tam} = coeficientes angulares do tamanho da equipe;

X_{tam} = tamanho da equipe.

ϵ = resíduo.

Nesse sentido, a análise de influência entre as variáveis independentes com a única variável dependente foi realizada por meio da análise de regressão linear múltipla, a partir do método dos Mínimos Quadrados Ordinários – MQO (GUAJARATI; PORTER, 2011).

Consequente, na seção 4, são apresentados os resultados e discussões do presente estudo.

4. RESULTADOS

A coleta de dados resultou em 145 respondentes, destes 139 foram considerados válidos, pela análise das questões de controle do questionário: *Há quantos anos trabalha/trabalhou em fase investigativa/análise de investigações especiais (operação) na PF?*, considerando que os indivíduos que não participaram de operações não teriam condições de oferecer informações válidas à pesquisa. A descrição das variáveis de controle está na Tabela 1:

TABELA 1 - DESCRIÇÃO DA AMOSTRA DAS VARIÁVEIS DE CONTROLE

	Válidos	Média	DP
Aproximadamente, nos últimos 5 ANOS, você participou de quantas operações especiais (fase investigativa/análise)?	139	7.813	7.543
Há quantos anos trabalha/trabalhou em fase investigativa/análise de investigações especiais (operação) na PF?	139	12.137	7.211
Qual foi a quantidade média de policiais na sua equipe de trabalho durante operações nesse setor?	139	6.223	5.421
Qual seu cargo? (78,4% APF; 2,8% DPF; 15,8% EPF; 2,8% PPF ³)			

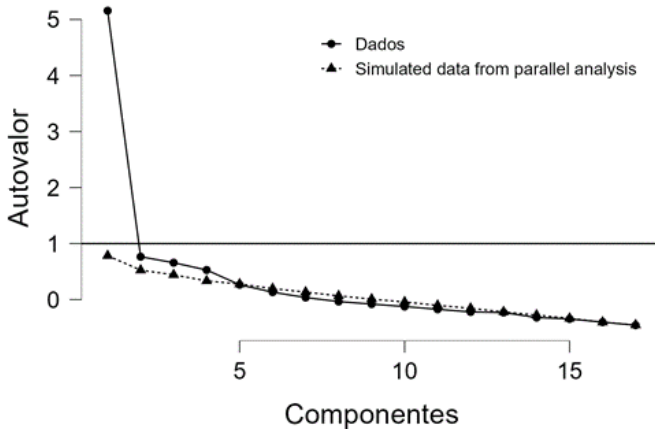
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2022).

Após a validação de questionários e descrição das variáveis de controle conforme Tabela 1, foi construída a AFE com base nos vinte e sete itens individuais de escala Likert-5 relacionados a adoção LO e identificação e eliminação de desperdício do questionário. Para isso, foi primeiro realizado o teste de *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) e obtidas as *Measure of Sampling Adequacy* (MSA) geral e de variáveis individuais, sendo consideradas aceitáveis os valores MSA maiores que 0,5 e 0,7 individual e geral, respectivamente. A MSA varia de 0 a 1, e representa o quanto uma variável é perfeitamente prevista pelas outras variáveis, sem erro. Foram examinados os valores MSA e excluídas as variáveis que estavam no domínio inaceitável ($MSA < 0,5$). Ainda, para a adequação da AFE aos dados, foi realizado o teste de *esfericidade de Bartlett* (HAIR *et al.*, 2009). Após resultados dos testes satisfató-

3 APF - Agente de Polícia Federal; DPF - Delegado de Polícia Federal; EPF - Escrivão de Polícia Federal e PPF - Papiloscopista Policial Federal.

rios (KMO MSA geral 0,819, e p-valor do teste Bartlett's <0,001) os fatores foram extraídos pelo modelo ACP. O método de extração de fatores pela ACP, é usado quando objetivo é resumir a maior parte da informação original (variância) a um número mínimo de fatores para fins de previsão. Ou seja, o objetivo prioritário foi a redução de dados, focando o número mínimo de fatores necessários para explicar a porção máxima da variância total representada no conjunto original de variáveis (HAIR *et al.* 2009). A rotação utilizada foi *Varimax* e o critério de determinação de número de fatores foi a análise paralela, ou seja, quando os componentes são selecionados enquanto seu autovalor é maior que o autovalor médio aleatório paralelo conforme a Figura 1:

FIGURA 1 - SCREE PLOT DA DETERMINAÇÃO DO NÚMERO DE FATORES



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2022).

Conforme Figura 1, foram obtidos quatro fatores. Logo após, foram identificadas as cargas fatoriais das variáveis, considerando as cargas maiores 0,5 como significativas. Também foi feita a análise da comunalidade. Por último, os fatores latentes foram nomeados, sendo avaliada a confiabilidade pelo cálculo do coeficiente *alfa de Cronbach*, considerando valores aceitáveis maiores que 0,6 (HAIR *et al.*, 2009), o modelo fatorial conseguiu explicar 58,9% da variância. Na Tabela 2, está exposto o resultado da AFE das variáveis independentes e confiabilidade unidimensional.

TABELA 2 – RESULTADO DA AFE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES, E CONFIABILIDADE UNIDIMENSIONAL.

Fator extraído	CARGA FATORIAL
FATOR 01 – IDENTIFICAÇÃO E ELIMINAÇÃO DE DESPERDÍCIOS (ALFA DE CRONBACH .875)	
Procurava-se IDENTIFICAR e ELIMINAR:	
Processamento de documentos, informação ou provas que nunca seriam utilizados	0.819
Transporte desnecessário de documentos ou informação entre pessoas, setores ou delegacias	0.809
Estoque de informação ou documentos parados esperando para serem processados	0.751
Defeitos na produção de documentos necessitando retrabalho	0.729
Superprodução de informação ou documentos acabados sem destinação	0.633
Espera por tarefas de outras pessoas ou setores para continuidade do fluxo	0.541
FATOR 02 - PRODUÇÃO AUTORIZADA BASEADA EM EQUIPE (ALFA DE CRONBACH .677)	
O trabalho individual não diminuiu a importância da equipe	0.709
O supervisor (presidente do inquérito) evitava o microgerenciamento e se responsabilizava mais pelo geral	0.617
O supervisor (presidente do inquérito) passava diretrizes investigativas gerais, não controlava/interferia em cada passo da investigação	0.611
A liderança era exercida por encontros espontâneos entre equipes e supervisores	0.585
Existia boa relação entre os servidores	0.534
FATOR 03 - ESCRITÓRIO FÍSICO ENXUTO (ALFA DE CRONBACH .641)	
Havia padrões comuns para ordem e limpeza do local do trabalho	0.732
Havia ordem e locais específicos para armazenamento de materiais	0.673
Existia maior poder e responsabilidade a nível de equipe	0.560
FATOR 04 - ROTAÇÃO DA LIDERANÇA (ALFA DE CRONBACH .677)	
Havia rotação de tarefas de trabalho dentro da equipe da operação	0.761
A rotação da liderança ocorria entre membros da equipe	0.703
A contribuição para atingir a meta coletiva superava a observância RÍGIDA da hierarquia	0.550
EFICIÊNCIA EM OPERAÇÕES POLICIAIS (ALFA DE CRONBACH .871)	
Eficiência na obtenção de medidas judiciais para descapitalização do crime	

Eficiência na apreensão de bens e valores de criminosos
 Eficiência na quantidade de operações realizadas
 Eficiência na obtenção de mandados de busca e apreensão
 Eficiência na obtenção de mandados de prisão
 Eficiência na neutralização de grupo ou indivíduo criminoso importante
 Eficiência em flagrantes de iniciativa interna da PF
 Eficiência na repercussão social da operação em meios de comunicação

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2022).

Após o resultado da AFE, conforme Tabela 2, foram calculadas escalas de itens múltiplos por escore somado a partir dos fatores extraídos, para submetê-las à regressão linear múltipla (HAIR *et al.*, 2009). A correlação entre as escalas, calculada com o coeficiente r_s de Spearman está representada na Tabela 3:

TABELA 3 - CORRELAÇÕES ENTRE OS FATORES PELO COEFICIENTE r_s DE SPEARMAN

VARIÁVEL	FATOR 1	FATOR 2	FATOR 3	FATOR 4	EFICIÊNCIA
FATOR 1	—				
FATOR 2	0.454 ***	—			
FATOR 3	0.517 ***	0.327 ***	—		
FATOR 4	0.430 ***	0.303 ***	0.260 **	—	
Eficiência	0.385 ***	0.375 ***	0.314 **	0.270 **	—

Significância: * $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2022).

Demonstrada as correlações positivas e significativas entre todos os fatores e com a eficiência, conforme a Tabela 3, os fatores foram adicionadas ao modelo de RLM juntamente com a variável discreta de categorização respondida pelos policiais: o número médio de policiais que trabalham nas suas equipes (H_3).

Sendo assim, calculou-se o coeficiente de determinação (R^2), podendo este ocorrer entre os valores de 0 e 1. Considera-se que quanto maior o valor de R^2 , maior será o poder de explicação do modelo de equação de regressão estimado (HAIR *et al.*, 2009). No caso do modelo, este explica 27,5% da variável dependente da eficiência em operações policiais ($R^2=0,275$). A significância do modelo de regressão

foi testada pela Análise de Variância (ANOVA) com o com p-valor <0,001, indicando que o modelo é significativo, pois, existem coeficientes angulares beta significativamente diferentes de zero. Foram testadas então as hipóteses de significância individual dos coeficientes angulares, para a avaliação da influência das variáveis independentes, com resultados conforme Tabela 4:

TABELA 4 - COEFICIENTES ANGULARES E TESTE DE SIGNIFICÂNCIAS

	Coeficiente	Erro padrão	t	p	Estatísticas de colinearidade	
					Tolerância	VIF
(Intercept)	11,814	2,553	4,628	< ,001		
Identificação e eliminação de desperdícios	0,214	0,107	2,010	0,046	0,562	1,778
Produção autorizada baseada em equipe	0,470	0,138	3,413	< ,001	0,712	1,404
Escritório físico enxuto	0,142	0,195	0,728	0,468	0,717	1,394
Rotação da liderança	0,194	0,178	1,088	0,279	0,792	1,262
Quantidade de policiais na equipe de trabalho	0,113	0,087	1,303	0,195	0,991	1,009

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa (2022).

A interpretação da Tabela 4 é de que, considerando um nível de significância máximo de 5% e demais fatores constantes, a eficiência em operações policiais sofre influência positiva significativa das variáveis independentes: Fator 1 - Identificação e eliminação de desperdícios ($p=0,046$) e Fator 2 - Produção autorizada baseada em equipe ($p<0,001$), o que não ocorre em relação às variáveis: Fator 3 - Escritório físico enxuto ($p=0,468$), Fator 4 - Rotação da liderança ($p=0,279$) e quantidade média de policiais na equipe de trabalho ($p=0,195$). Além disso, o modelo explica 27,5% da variável dependente de eficiência ($R^2= 0,275$).

As estatísticas de colinearidade (VIF) não indicaram a ocorrência de multicolinearidade. O teste de Kolmogorov-Smirnov não demonstrou diferença significativa de uma curva normal dos resíduos ($p\text{-valor}=0,767$).

No próximo subtópico serão apresentadas as discussões a respeito dessa influência e suas implicações teóricas.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O estudo procurou explicar a eficiência das operações policiais especiais, por variáveis independentes relacionadas a conceitos de LO - um subtema da produção enxuta aplicado em escritórios de serviços -, a identificação e eliminação de desperdícios e tamanho das equipes empregadas. Nesta seção serão discutidos os fatores na ordem de importância para a eficiência: (1) produção autorizada baseada em equipe e a (2) identificação e eliminação de desperdícios. Os demais fatores: escritório físico enxuto e rotação da liderança, assim como o tamanho da equipe não tiveram influência significativa.

Cabe a ressalva de que o conceito de escritório de investigação de Santos (2018) não pode ser entendido de forma estrita (a imagem de um local fechado com mesas, áreas de trabalho e ar condicionado), mas sim como uma entidade composta por pessoas e equipes que trabalham em uma mesma tarefa ou local. Apesar de o espaço físico ser importante e delimitar a equipe, os passos do processo em estudo são executados tanto dentro de escritórios como no campo, pois o objetivo é a produção de provas criminais. Este seria o *gemba* das operações.

Para Klein *et al.* (2022), o fator enxuto do melhoramento contínuo é o fator que mais tem causalidade com a eficácia em processos na PF. Porém, neste trabalho o fator que mais influenciou a eficiência foi a produção autorizada baseada em equipe (Fator 2; $\beta=0.470$; p-valor do teste $t<0.001$).

Na produção autorizada, o servidor atua com mais poder e responsabilidade, implicando maior responsabilidade na condução do trabalho individual. Neste trabalho, a característica do supervisor dar um passo atrás, evitar o microgerenciamento e se responsabilizar mais pelo geral, com isso, deixar de controlar e interferir em cada passo da investigação, passando apenas diretrizes investigativas gerais influenciou positivamente a eficiência (DANIELSSON, 2013). No mesmo sentido, Rodgers e Antony (2019) ressaltam que no serviço público

enxuto, algumas recompensas intrínsecas podem ser consideradas importantes aos servidores, como, por exemplo, o envolvimento na construção de como desempenhar um papel ou realizar uma tarefa, e o efetivo envolvimento na definição de como os processos devem ser feitos. Além disso, para Liker (2021), na produção enxuta é adotada a liderança servidora, pois a ideia é que as únicas pessoas que agregam valor devem ficar no topo do organograma e por isso têm maior poder e importância. Para Klein *et al.* (2022), como a filosofia enxuta tem foco no longo prazo, espera-se que a governança tradicional de cima para baixo seja gradualmente substituída para uma perspectiva de baixo para cima, na qual os trabalhadores na linha de frente são mais valorizados e considerados nas iniciativas de mudança e melhoria.

Apesar de maior poder e responsabilidade individual, nas operações especiais, o trabalho individual não diminui a importância da equipe, e a liderança é exercida por encontros espontâneos entre equipes e supervisores, influenciando positivamente a eficiência.

A produção enxuta em equipe é baseada na importância das pessoas, ou seja, não existe a procura por culpados de problemas, mas a busca pelas soluções. A equipe é muito maior do que a soma de suas partes, os membros têm uma visão do todo e não da simples tarefa à sua frente. Há emergência constante de novas ideias, troca de *feedbacks*, preocupação pela melhoria contínua e todos precisam ter o sentimento de pertencer ao processo e responsabilidade pelo resultado (TAPPING; SHUKER, 2003). Para Matias-Pereira (2018), no contexto público cresce a importância na formação de equipes de trabalho comprometidas com as instituições e com as missões primordiais do Estado, em especial, com a prestação de serviços de qualidade à população.

Os encontros espontâneos entre as equipes e supervisores têm relação com o princípio de ver por si mesmo para entender a situação, ou seja, todos os envolvidos no procedimento devem, pessoalmente, estar presentes no local onde a produção acontece (*gemba*) favorecendo melhores decisões e melhor comunicação (LIKER, 2021). Stanger (2009, p. 155), encontrou que nas operações policiais especiais na PF ocorrem eventos denominados de “*briefing*” e “*debriefing*”, sendo eventos de reunião física da equipe onde são expostos de forma clara o que deve ser feito. Esses eventos são considerados como ferramentas

de aprendizagem. Na produção enxuta, os eventos destinados a debate para a melhoria contínua são denominados eventos – *Kaizen* –, e ocorrem entre todos os envolvidos no processo.

Por isso, diante da importância da equipe no processo e maior autonomia de quem produz, nas operações especiais não é correto prever a eficiência pelo desempenho do trabalho individual de um servidor ou cargo específico, pois é a sinergia entre pessoas atuando em equipes que influencia o resultado.

Além disso, para ser possível a produção autorizada, há um pré-requisito que é a boa relação entre os servidores (DANIELSSON, 2013). Neste trabalho, a boa relação entre servidores faz parte do fator da produção autorizada baseada em equipe. Obviamente, uma equipe é composta por pessoas e a boa relação entre elas é relatada como fator de melhoria da produtividade e iniciativa. Para Lisbona *et al.* (2020), o bom relacionamento e a identificação pessoal com uma equipe aumenta o engajamento da equipe como um todo, refletindo positivamente na iniciativa, inovação e produtividade. Seraphim, Silva e Agostinho (2010) relatam que em pesquisa-ação em órgão público, foi possível o aumento geral de eficiências pelo envolvimento e comprometimento de todos os servidores, cuja satisfação com a equipe alcançou melhores resultados.

Além da produção autorizada em equipe, um segundo fator influenciou positivamente a eficiência das operações: a identificação e eliminação de desperdícios (Fator 1; $\beta=0.214$; p-valor do teste $t=<0,046$). Neste trabalho, constatou-se que a produção autorizada baseada em equipe está correlacionada de forma significativa (r_s de Spearman= 0.454 ; p-valor= $<0,001$) com este segundo fator.

O aumento da eficiência pela redução de desperdícios na AP também foi relatado por Turati e Musetti (2006), Albino (2011), Cardoso e Alves (2013), Silva, Costa e Dias Junior (2020). Ainda, Pereira (2019) exemplifica que em algumas unidades policiais investigativas podem ser encontrados “cemitérios de papel”, com literais pilhas de casos que não dão em lugar nenhum. Tais cemitérios materializam diversos desperdícios acima, como a produção desnecessária, o estoque e defeitos.

Este resultado foi diferente do constatado por Klein *et al.* (2022), provavelmente porque a percepção sobre os desperdícios foi questionada de forma mais específica neste trabalho, visando superar dificuldades na percepção de desperdício por respondentes de questionários em *surveys*, que tendem a associar esse conceito com lixo e desperdícios materiais tangíveis.

Os desperdícios em escritórios de serviços são específicos quando comparados ao desperdício nas indústrias. Para Tapping e Shuker (2003), nos escritórios, o desperdício é geralmente ocultado no processo, sendo mais difícil de ser detectado. Portanto, os servidores ao atuarem tanto na identificação quanto na eliminação de superprocessamento, processamento desnecessário, transporte, estoque de papéis e informação, defeitos e espera, contribuem para o aumento da eficiência das operações.

Neste contexto, o desperdício de superprodução ocorre com o processamento de informação e materiais que não agregam valor ao produto final, como, por exemplo, atividades redundantes, e conferências de tarefas executadas por outros. O desperdício pela espera ocorre em aguardar por pessoas ou informação, pois há interrupção do fluxo de trabalho, não agregando nada ao resultado final. Os desperdícios de transporte ocorrem pela necessidade de se transportar material, pessoas, informação ou papéis, ou a realização de movimentos não necessários para cumprir uma operação. Os defeitos são desperdícios óbvios que ocorrem quando uma tarefa é executada com defeitos e necessita um retrabalho ou reparação. Enfim, quanto ao desperdício em estoque, nos escritórios, este pode ocorrer no contexto de departamento ou no âmbito individual. Pode ser difícil eliminar o estoque, pois mantê-lo representa em uma margem de segurança que ninguém está disposto a abrir mão. O tempo em procedimentos administrativos é importante, portanto, uma tarefa ou pasta parada em cima da mesa de um servidor é desperdício de estoque (TAPPING; SHUKER, 2003).

Os demais fatores do modelo, o escritório físico enxuto e a rotação da liderança não influenciaram a eficiência nas operações especiais (p-valor do teste $t = 0,468$ e $0,279$). O escritório físico enxuto é o *design* físico, também representado pela ordem e limpeza no armazenamento e localização de materiais. A rotação da liderança ocorre pela rotação

de tarefas de trabalho dentro da equipe, inclusive com a rotação da liderança entre seus membros com flexibilização da hierarquia.

Provavelmente, neste estudo, não tenha ficado claro aos respondentes sobre a rotação de liderança, já que no órgão estudado algumas lideranças são providas por concurso público externo, e, portanto, a percepção quanto à rotação pode ter sido prejudicada. Sobre a falta de rotação, Danielsson (2013) sustenta que nos escritórios enxutos do tipo Neo-Tayloristas, podem estar ausentes alguns componentes da produção cooperativa, como, por exemplo, não existir rotação de lideranças, sem que seja descaracterizado o escritório enxuto.

A última variável testada foi o tamanho das equipes empregadas nestas operações. A eficiência dessa equipe autorizada em operações especiais não tem relação com quantidade de membros, pois, seu tamanho médio é de 6,2 policiais ($DP=5,42$), e apesar da variabilidade no tamanho de equipes, a quantidade não influenciou significativamente a eficiência (p -valor do teste $t=0.195$). Por isso, não se pode prever o aumento da eficiência de operações policiais alocando indiscriminadamente servidores nesses processos. O resultado difere de Tortorella *et al.* (2018), que encontraram correlação negativa entre o tamanho da equipe e a implementação da produção enxuta em manufatura, indicando que equipes maiores podem ter a eficiência reduzida pelo aumento da complexidade. Porém, corrobora com Liker (2021), que exemplifica o tamanho de equipe ideal, em um organograma que adota o sistema Toyota, é de 4 a 6 membros para cada líder.

No caso do modelo de regressão obtido, a explicação de 27,5% da variável dependente da eficiência em operações policiais ($R^2=0,275$), pode revelar a necessidade de maiores estudos visando a identificação de outras variáveis que influenciam a eficiência. Para Klein *et al.* (2021), os valores enxutos estão relacionados com a maturidade e efetividade de processos e, portanto, podem servir para fortalecimento da gestão de processos. Na gestão de processos enxutos, há necessidade de mapeamento da cadeia de valor, principalmente para a identificação de tarefas e atividades que não agregam valor ao processo, tanto no ambiente público ou privado (TAPPING; SHUKER, 2003.; SERAPHIM; SILVA; AGOSTINHO, 2010; EVANGELISTA; GROSSI; BAGNO, 2013, TEGNER *et al.*, 2016; SILVA; COS-

TA; DIAS JUNIOR, 2020; LIKER, 2021). Portanto, novas pesquisas quanto ao mapeamento da cadeia de valor poderiam revelar outras variáveis críticas para a eficiência das operações especiais.

Neste sentido, uma das variáveis a ser estudada é a utilização de técnicas especiais de investigação. Apesar de relatadas por Stanger (2009), Santos (2018), (POLÍCIA FEDERAL (2020, 2021), Favari (2022) essas técnicas deixaram de ser consideradas neste estudo, pois havia foco no arranjo administrativo do escritório e não no processo penal. A influência de tais técnicas merece ser estudada, pois a adoção de determinada técnica tem a característica de ferramenta da operação e, além de catalisar a produção de provas, pode forçar a adoção de arranjos de produção específicos àquela técnica, influenciando a eficiência. As técnicas especiais são, na sua maioria, medidas cautelares ou quebras de sigilos realizadas com autorização judicial.

Portanto, a adoção de alguns valores de escritório enxuto, influencia positivamente a as operações policiais especiais da PF, refletindo em mais eficiência na obtenção de medidas judiciais para descapitalização do crime, na apreensão de bens e valores de criminosos, na quantidade de operações realizadas, na obtenção de mandados de busca e apreensão, na obtenção de mandados de prisão e na neutralização de grupo ou indivíduo criminoso importante. Isso ocorre pela influência da adoção da produção em equipes com maior poder e responsabilidade, menor interferência da supervisão e pela identificação e eliminação de desperdícios, ou atividades que não agregam valor ao usuário final.

Desta forma, a hipótese H_1 foi parcialmente suportada, pois apesar da *adoção de conceitos de LO influenciar positivamente a eficiência das operações policiais* por meio do fator produção autorizada baseada em equipe, existem outros dois fatores que não influenciaram a eficiência: escritório físico enxuto e rotação da liderança.

As hipóteses H_2 e H_3 foram suportadas, pois a *identificação e eliminação dos desperdícios apresenta influência positiva sobre a eficiência das operações policiais, o que não ocorre com a variação do tamanho da equipe*.

Assim, o histórico de melhoramento contínuo realizado por décadas, aliado a esse arranjo produtivo mais flexível faz emergir a busca pela investigação policial enxuta, um sistema próprio da organização, ainda em processo de melhoria contínua. Tal sistema pode gerar espirais de transformação nos demais setores do órgão e resultar em maior flexibilidade e capacidade de adaptação aos novos desafios da segurança pública, como a constante mudança na legislação processual penal, rápida criação e obsolescência de ferramentas investigativas e constante mudança no *modus operandi* dos criminosos.

Porém, o sucesso de novos modelos de gestão pública exige que tanto a instituição como o servidor tenha uma postura mais flexível, criativa e empreendedora (MATIAS-PEREIRA, 2018). Por isso, se a organização além de observar as iniciativas de servidores e os arranjos espontâneos de produção, apoiar à mudança cultural, os resultados certamente serão percebidos de forma consistente à longo prazo, em uma busca contínua pela perfeição.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o excesso de controle, elevada burocracia e falta de recursos financeiros fazem o setor público estabelecer novos olhares com o intuito de se reinventar, melhorar o atendimento ao público, reduzir gastos e melhorar a qualidade do serviço ofertado como um todo. Diante do exposto, os gestores necessitam de ferramentas e orientações práticas que corroborem no desenvolvimento das atividades administrativas a fim de tornarem o serviço público mais eficiente. Para tal, este estudo buscou identificar a influência de princípios de escritório enxuto (*Lean Office*) em operações especiais na PF. Para atingir o presente objetivo, realizou-se uma pesquisa *survey*. Os dados obtidos foram analisados por intermédio da estatística multivariada de análise fatorial exploratória e regressão linear múltipla.

A hipótese H_1 foi parcialmente suportada, pois apesar da *adoção de conceitos de LO influenciar positivamente a eficiência das operações policiais* por meio do fator produção autorizada baseada em equipe, existem outros dois fatores que não influenciaram a eficiência: escritório físico enxuto e rotação da liderança.

As hipóteses H_2 e H_3 foram suportadas, pois a *identificação e eliminação dos desperdícios apresenta influência positiva sobre a eficiência das operações policiais. Tal influência não ocorre com a variação do tamanho da equipe.*

A adoção de valores de escritório enxuto em investigações influencia positivamente a eficiência de operações policiais na obtenção de medidas judiciais para descapitalização do crime, na apreensão de bens e valores de criminosos, na quantidade de operações realizadas, na obtenção de mandados de busca e apreensão, na obtenção de mandados de prisão, e neutralização de grupo ou indivíduo criminoso importante. Isso ocorre pela influência da produção autorizada em equipes, com maior poder e responsabilidade, menor interferência e controle da supervisão, e pela identificação e eliminação de desperdícios, ou atividades que não agregam valor ao usuário final.

Conforme o exposto, este estudo é inovador, pois, promove o olhar da teoria da administração da produção sobre processos complexos de investigação criminal realizados pela AP, proporcionando um avanço na literatura sobre o assunto. Como implicações práticas, a AP pode se beneficiar utilizando tais evidências na formulação de processos que agreguem maior valor aos usuários e na melhoria contínua. No contexto de recursos financeiros e humanos limitados, a adoção da produção enxuta nas investigações pode proporcionar maior eficiência, resultando, além de melhor segurança para a população, na liberação de recursos para outras investigações e outros serviços públicos como educação e saúde.

Como limitações, tem-se que os serviços públicos são complexos, e dependem de uma grande rede de órgãos e servidores à montante e à jusante do processo, por isso, existem influências externas difíceis de serem controladas, e nem sempre ganhos em eficiência interna refletem ganhos no serviço público como um todo. Também, o método utilizado se baseou em uma *Survey* que mediu a percepção pessoal de servidores com amostragem não probabilística, portanto, não foi possível avaliar se a frequência dos cargos dos respondentes representam a frequência de cargos na população, prejudicando a generalização de resultados. Também é necessário o refinamento das escalas utilizadas, visando o aumento da confiabilidade interna, validação por teste-reteste e perspectiva confirmatória de escalas múltiplas.

Para tanto, sugerem-se como estudos futuros a realização do mapeamento da cadeia de valor do processo e avaliar a influência das técnicas especiais de investigação, principalmente relacionadas a medidas cautelares judiciais. Também, pode ser necessário compreender como ocorrem as relações de poder nas equipes e o provimento de lideranças nesses processos.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

RÚBEN FERNANDO DE LARA

MESTRANDO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). ESPECIALISTA EM INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PELA UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA (UNISUL). BACHAREL EM AGRONOMIA PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL (UERGS). BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO (UNISUL) E TECNÓLOGO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (UNISUL).
POLICIAL FEDERAL.

MARJORI GONÇALVES LENCINA

MESTRANDA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIPAMPA.

MYGRE LOPES DA SILVA

DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO COM ÊNFASE EM ECONOMIA E FINANÇAS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM). MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO (UFSM). BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ (UNICESUMAR). BACHAREL EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS (UFSM). PROFESSORA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA).

JOÃO GARIBALDI ALMEIDA VIANA

DOUTORADO EM AGRONEGÓCIOS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). MESTRADO EM EXTENSÃO RURAL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM). GRADUAÇÃO EM ZOOTECNIA PELA

REFERÊNCIAS

- ALBINO, Maria de Fátima Vollet. *A utilização do lean office: escritório enxuto - em ambiente público-administrativo*. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação em Engenharia Mecânica, Departamento de Engenharia Mecânica e Elétrica - UNITAU. 2011 *in*: Prêmio SOF de monografias 2011- Tema 1: Qualidade do gasto público. 2º Lugar. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4684>. Acesso em 22 jun. 2022.
- BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: Seção 1 Brasília., n. 224, p. 3, 23 nov. 2017.
- CARDOSO, Grasielle Oliveira Alves; ALVES, João Murta. Análise crítica da implementação do *Lean Office*: um estudo de casos múltiplos. *Revista Gestão da Produção, Operações e Sistemas*. n. 1, p. 23-35, 2013.
- COSTA, André Dias. Planejamento Estratégico Baseado em Cenários Prospectivos no Âmbito do Departamento de Polícia Federal. *Segurança Pública e Cidadania*. Brasília, v. 1, n. 2, p. 119-130, jul./dez. 2008.
- COSTA FERREIRA, Luís Henrique. A Prestação do Serviço de Investigação Criminal: um estudo para a aplicação da gestão por processo - Business Process Management (BPM). *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 9, n. 2, p. 13-42, 2019.
- DANIELSSON, Christina Bodin. An explorative review of the Lean office concept. *Journal of Corporate Real Estate*. v. 15, n. 3/4, p. 167-180, 2013.
- EVANGELISTA, Clésia de Souza; GROSSI, Fernanda Machado; BAGNO, Raoni Barros. Lean Office – escritório enxuto: estudo da aplicabilidade do conceito em uma empresa de transportes. *Revista Eletrônica Produção & Engenharia*. v. 5, n. 1, p. 462-471, 2013.

FAVERI, Marco Aurélio. Alocação de investigações especiais e comuns na Polícia Federal com o uso da Teoria dos Jogos: aplicação do modelo Principal-Agente e do valor de Shapley. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 13, n. 7, p. 303–336, 2022.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira. RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, v. 3, n. 17, p. 135-196, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4136>. Acesso em: 22 jun. 2022.

FREITAS, Rodrigo de Castro *et al.* Lean Office contributions for organizational learning. *Journal of Organizational Change Management*. v. 31, n. 5, p. 1027-1039, 2018.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2008.

HAIR, Joseph F. *et al.* *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAIR, Joseph F. *et al.* *Análise multivariada de dados*. 6. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2009. 688 p. ISBN 9788577804023.

JASP. *Jeffrey's Amazing Statistics Program*. Versão 0.16.3. Amsterdam: University of Amsterdam, Department of Psychological Methods. 2022. Disponível em: <https://jasp-stats.org>. Acesso em: 1 maio 2022.

KLEIN, Leander Luiz *et al.* Valores Lean Management como Suporte para a Gestão de Processos: Uma Avaliação sobre Efetividade e Maturidade de Processos. *Teoria e Prática em Administração*, v. 11, n. 2, p. 60-75, 2021.

KLEIN, Leander Luiz *et al.* The Influence of Lean Management Practices on Process Effectiveness: A Quantitative Study in a Public Institution. *SAGE Open*, v. 12, n. 1., 2022. DOI 21582440221088837.

LANDMANN, Raul *et al.* *Lean office: aplicação da mentalidade enxuta em processos administrativos de uma empresa do setor metal-mecânico*. in: XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção. 06 a 09 de outubro de 2009. Salvador, BA. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STP_091_621_12763.

pdf. Acesso em: 1 maio 2022.

LIKER, Jeffrey K.; HOSEUS, Michael. *A cultura toyota: a alma do modelo toyota*. Porto Alegre, RS: Bookman, 2009. 576 p. ISBN 9788577804443.

LIKER, Jeffrey K. *O modelo Toyota: 14 princípios de gestão do maior fabricante do mundo*. Porto Alegre, RS: Bookman, 2021.

LISBONA, Ana *et al.* Team Efficiency in Organizations: A Group Perspective on Initiative. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. v. 17, n. 6, p. 1926, 2020.

MAIA, Kadma *et al.* Nova Gestão Pública e motivação no serviço público: a carreira de EPPGG como alternativa para as disfunções burocráticas. *Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios*, v. 3, n. 6, p.123-155, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. *Administração pública*. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

MCMANUS, Hugh L. *Product Development value stream analysis and mapping manual (PDVMS)–Alpha Draft*. Lean Aerospace Initiative. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2003.

MENEZES, Rômulo Fisch de Berrêdo. *Gestão do conhecimento no setor público: o aproveitamento da atividade investigativa da Polícia Federal brasileira*. 2020. 227f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38735>. Acesso em: 1 jun. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA.

Resolução do Comitê de Governança Estratégica do MJSP nº 11, de 30 de setembro de 2020. Altera o conteúdo da cadeia de valor do Planejamento Estratégico 2020-2023. Boletim de Serviço de 1 out. 2020.

MONTEIRO, Mónica. F. J. R. *et al.* Implementing lean office: A successful case in public sector. *FME Transactions*. v. 43, n. 4, p. 303-310, 2015.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

PERALTA, Carla Beatriz da Luz *et al.* Lean office: mapeamento do fluxo de valor administrativo em rotina de trabalho de órgão público. *Journal of lean systems*. v. 2, n. 3, p. 87-106, 2017.

PERAZZONI, Franco; SILVA, Wellington Clay Porcino. Inquérito Policial: um instrumento eficiente e indispensável à investigação. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 6, n. 2, p. 77-115, 2015.

PEREIRA, Anthony Wynne. Paper cemeteries: informal barriers to Brazilian public security reform. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 10, n. 1, p. 55-98, 2019.

POLÍCIA FEDERAL. *Informação Nº 115/2020/CTAI/OUVG*. Serviço de Informação ao Cidadão. Disponibilizado em 20 ago. 2020. Disponível em:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=839228&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

POLÍCIA FEDERAL. Resolução Nº 005-CGPF/PF, de 12 de Agosto de 2021. Aprova a atualização do Plano Estratégico 2014/2022. *Boletim de Serviço nº 154*, de 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico/bs-resolucao-05-2-64-1-editado-1.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

PSOMAS, Evangelos; KERAMIDA, Efthalia; BOURANTA, Nancy. Practical implications of Lean, Six Sigma and Lean Six Sigma in the public administration sector: a systematic literature review. *International Journal of Lean Six Sigma*. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJLSS-04-2021-0078>. Acesso em: 22 jul. 2022.

RODGERS, Bryan; ANTONY, Jiju. Lean and Six Sigma Practices in the Public Sector: A Review. *The International Journal of Quality & Reliability Management*. v. 36, n. 3, p. 437-455, 2019.

SANTIAGO, Rosilene Gleice Duarte. *Proposta para melhoria do processo de atendimento de solicitantes de refúgio em estados fronteiriços, através da aplicação da soft systems methodology*. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção). Programa de Pós Graduação

Profissional em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Pernambuco, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/33774>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SANTOS, Célio Jacinto. A gênese das grandes operações investigativas da Polícia Federal. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 8, n. 2, p. 11-68, 2017.

SERAPHIM, Everton Cesar; SILVA, Iris Bento da; AGOSTINHO, Osvaldo Luis. Lean Office em organizações militares de saúde: estudo de caso do Posto Médico da Guarnição Militar de Campinas. *Gestão & Produção*. v. 17, n. 2, p. 389-405, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2010000200013>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SILVA, Rodrigo Speckhahn Soares da; COSTA, Carlos Felipe de Melo; DIAS JUNIOR, Claudelino Martins. Uma Aplicação do Lean Office (LO) na Informática Forense do Instituto Geral de Perícias de Santa Catarina (IGP-SC). *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 5, p. 26618-26643, 2020.

SIMÃO, Alberto *et al.* *A Implementação de um processo de “Gestão por Processos” na Polícia Federal Brasileira*. Rio de Janeiro: Elogroup, 2011.

STANGER, Andreia Cristiane. *Metodologia baseada em projetos para Gestão da Inteligência Policial*. Tese (doutorado) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Florianópolis, SC, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93203>. Acesso em: 12 ago. 2022.

TAPPING, Don; SHUKER, Tom. *Value Stream Management for the Lean Office*. New York: Productivity Press, 2003.

TEGNER, Mateus Girardi *et al.* Lean office e BPM: proposição e aplicação de método para a redução de desperdícios em áreas administrativas. *Revista Produção Online*, v. 16 n. 3, p. 1007–1032, 2016.

TORTORELLA, Guilherme Luz *et al.* Lean manufacturing implementation: leadership styles and contextual variables. *International Journal of Operations & Production Management*. v. 38, n. 5, p. 1205-1227, 2018.

TURATI, Ricardo de Carvalho; MUSETTI, Marcel Andreotti. Aplicação dos Conceitos de Lean Office no Setor Administrativo Público. *In: XXVI ENEGEP - Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 de Outubro de 2006*. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_tr450313_7184.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

WOMACK, James. P.; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. *A máquina que mudou o mundo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

LARA, R. F. de et al. Influência de fatores lean office na investigação policial: operações especiais. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 149-188, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1031.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO PARA A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ

*PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEM FOR MILITARY
POLICE OF PARANÁ STATE*

*SISTEMA DE MEDICIÓN DE DESEMPEÑO PARA POLICÍA
MILITAR DEL ESTADO DE PARANÁ*

Submetido em: 02.08.2022


Aceito em: 11.11.2022

ANDRE FELIPE GRUBER BUENO

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO

POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ, CURITIBA-PR, BRASIL

andre.f.gruber@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-3494-4619>


GUSTAVO ABIB

DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, CURITIBA-PR, BRASIL

gustavo.abib@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/3243714777270347>

 <https://orcid.org/0000-0002-8768-9669>

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo propor um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da PMPR, a fim de que os gestores possuam informações adequadas; que decisões sejam tomadas de maneira rápida e efetiva; e que a estratégia esteja integrada a estas ações. Para tanto, foi utilizado o BSC como ferramenta estratégica e o estudo de caso como estratégia de pesquisa. As etapas da investigação compreenderam o modelo estabelecido: reunião de materiais de base, realização do diagnóstico externo, definição do propósito organizacional, realização do diagnóstico interno e desenvolvimento do mapa estratégico, com o estabelecimento de indicadores, metas e iniciativas. Para as entrevistas, foram realizadas 11 reuniões com 18 gestores dos batalhões de

área. O mapa estratégico contemplou, de baixo para cima, os valores, as perspectivas de aprendizado e crescimento (cinco objetivos), recursos financeiros (um objetivo), processos internos (nove objetivos), sociedade (seis objetivos), visão e missão. No total, foram identificados 42 indicadores considerados críticos e necessários de serem acompanhados, cada um com metas e iniciativas específicas. Como principais contribuições, observou-se que a construção de um sistema de medição de desempenho leva em consideração o contexto em que está sendo aplicado, a estratégia adotada e os processos internos da organização; a possibilidade de replicação do modelo proposto em outros batalhões, além dos analisados; a melhoria na execução dos serviços, baseada no foco do cliente e em uma cultura de desempenho; e para formuladores de políticas públicas e governos, mudança da percepção das atividades da PMPR, com a ampliação de investimentos específicos e acompanhamento do desempenho dos resultados.

PALAVRAS-CHAVE: medição de desempenho, sistema de indicadores, BSC, PMPR.

ABSTRACT

This article aims to propose a performance measurement system for PMPR battalions, so that managers have adequate information; that decisions are taken quickly and effectively; and that the strategy is integrated into these actions. Therefore, the BSC was used as a strategic tool and the case study as a research strategy. The investigation stages comprised the established model: gathering basic materials, carrying out the external diagnosis, defining the organizational purpose, carrying out the internal diagnosis and developing the strategic map, with the establishment of indicators, goals and initiatives. For the interviews, 11 meetings were held with 18 managers of the battalions. The strategic map contemplated, from bottom to top, values, perspectives for learning and growth (five objectives), financial resources (one objective), internal processes (nine objectives), society (six objectives), vision and mission. In total, 42 indicators considered critical and necessary to be monitored were identified, each with specific goals and initiatives. As main contributions, it was observed that the construction of a performance measurement system takes into account the context in which it is being applied, the strategy adopted and the organization's internal processes; the possibility of replicating the proposed model in other battalions, in addition to those analyzed; improvement in service delivery, based on customer focus and a performance culture; and for public policy makers and governments, a change in the perception of PMPR activities, with the expansion of specific investments and monitoring of the performance of results.

KEYWORDS: performance measurement, measurement system, BSC, PMPR.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo proponer un sistema de medición del desempeño de

los batallones de área de la PMPR, para que los gerentes cuenten con información adecuada; que las decisiones se tomen con rapidez y eficacia; y que la estrategia se integre en estas acciones. Por ello, se utilizó el BSC como herramienta estratégica y el estudio de caso como estrategia de investigación. Las etapas de investigación comprendieron el modelo establecido: levantamiento de materiales básicos, realización del diagnóstico externo, definición del objeto organizacional, realización del diagnóstico interno y elaboración del mapa estratégico, con establecimiento de indicadores, metas e iniciativas. Para las entrevistas se realizaron 11 reuniones con 18 jefes de los batallones de área. El mapa estratégico contempló, de abajo hacia arriba, valores, perspectivas de aprendizaje y crecimiento (cinco objetivos), recursos financiero (un objetivo), procesos internos (nueve objetivos), sociedad (seis objetivos), visión y misión. En total, se identificaron 42 indicadores considerados críticos y necesarios para ser monitoreados, cada uno con metas e iniciativas específicas. Como principales aportes se observó que la construcción de un sistema de medición del desempeño tiene en cuenta el contexto en el que se está aplicando, la estrategia adoptada y los procesos internos de la organización; la posibilidad de replicar el modelo propuesto en otros batallones, además de los analizados; mejora en la prestación de servicios, basada en el enfoque al cliente y una cultura de desempeño; y para los hacedores de políticas públicas y gobiernos, un cambio en la percepción de las actividades del PMPR, con la ampliación de inversiones específicas y el seguimiento del desempeño de los resultados.

PALABRAS CLAVE: medición del desempeño, sistema de indicadores, BSC, PMPR.

1. INTRODUÇÃO

A medição de desempenho é uma prática comum em vários setores da indústria e do comércio, bem como do setor público em geral (BITITCI *et al.*, 2012). Isto se dá pelo fato das organizações estarem em constante preocupação em encontrar melhores formas de medir, analisar e reportar suas atividades a fim de obter melhores resultados (CHOONG, 2013).

Como principal finalidade, o *Balanced Scorecard* (BSC) foi criado para traduzir os objetivos estratégicos da organização em um conjunto de medidas de ações e de desempenho, relacionados em quatro diferentes perspectivas: financeira, do cliente, processos internos de negócios e crescimento e aprendizado (KAPLAN; NORTON, 2001).

Uma grande diferença das organizações privadas para as orga-

nizações públicas, é justamente o objetivo financeiro (NIVEN, 2008). Como os sistemas de medição de desempenho, em geral, foram projetados com foco no desempenho financeiro, no caso de organizações públicas, os objetivos são a função social e a missão da organização (MOURA et al., 2019).

De forma de avaliar como o BSC pode ser construído e aplicado em instituições públicas, esta pesquisa investigou os batalhões de área da Polícia Militar do Paraná (PMPR), com o intuito de propor um BSC com indicadores que possam apoiar a gestão da atividade policial.

A PMPR, órgão integrante do sistema de segurança pública, possui como atribuição constitucional o policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública em todo o Estado do Paraná e trabalha no sentido de prevenir que fatos atentatórios contra os direitos de cada cidadão sejam cometidos.

Os batalhões de área são aqueles que irão executar as atividades de policiamento ostensivo geral, com atendimento de ocorrências e patrulhamento. A estrutura do batalhão de área é formada, administrativamente, por um estado maior, e, operacionalmente, por companhias policiais-militares.

Dentro desse contexto, foi proposta a seguinte questão de pesquisa: que indicadores de desempenho devem ser considerados no desenvolvimento de um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da Polícia Militar do Paraná? Assim, o objetivo deste artigo é propor um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da PMPR, com base no BSC.

A utilização de sistemas de medição de desempenho tem mostrado um papel importante ao facilitar a implementação da estratégia e garantir o desempenho organizacional (FRANCO-SANTOS; LUCIANETTI; BOURNE, 2012), uma vez que permite o monitoramento das atividades e a geração de relatórios, a fim de que as informações sejam gerenciadas de maneira efetiva (GARENGO; SARDI, 2020).

Como destacam Moura *et al.* (2020), a falta de processos padronizados de avaliação de desempenho no setor público dificulta sua

legitimidade, reforçando ainda mais a necessidade de estudos de medidas e indicadores de desempenho dentro do contexto público.

O presente trabalho se justifica de maneira prática no sentido de apresentar uma proposta de indicadores de desempenho para um órgão público, a PMPR no caso, a fim de que os gestores possuam as informações adequadas de forma que decisões sejam tomadas de maneira rápida e efetiva e que a estratégia esteja integrada a estas ações.

A literatura ainda carece de teorias que estabeleçam a estrutura de um sistema de medição de desempenho, sendo necessários mais estudos sobre quais as condições suficientes e necessárias para a caracterização de um sistema de medição de desempenho geral (GOSHU; KITAW, 2017). Essa lacuna decorre principalmente pela falta de uma teoria sólida para a medição de desempenho (CHOONG, 2014).

Os sistemas apresentados na literatura são particulares, para contextos específicos, e principalmente para grandes empresas do setor privado (CHOONG, 2014), neste sentido, é importante que pesquisas também incluam outros setores da economia, como órgãos públicos e organizações não financeiras, além de avaliar o ambiente de outros países, de forma a expandir o tema (GARENGO; SARDI, 2020).

De maneira teórica, o trabalho se justifica ao avaliar o contexto público específico da PMPR, considerando suas características e cultura organizacional, a fim de compreender como o fenômeno ocorre dentro dessa organização.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O *BALANCED SCORECARD*

Kaplan e Norton (1997) definem que o desempenho organizacional é medido pelo BSC por meio de quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento. Trata-se não apenas de uma ferramenta de controle, mas também de um sistema de comunicação e aprendizado.

O principal benefício da aplicação do BSC é justamente a capacidade de comunicação, em que a visão e a estratégia da empresa são esclarecidas e traduzidas em objetivos e indicadores. Os pontos mais críticos da empresa são destacados e informados para todos os níveis organizacionais, indicando o que deve ser feito e quais seus impactos (KAPLAN; NORTON, 2001) "ISSN": "0888-7993", "abstract": "In a previous paper (Kaplan and Norton 2001b.

Para o desenvolvimento do BSC, Martins *et al.* (2012) sugerem que as seguintes etapas sejam atendidas:

- i. Definição de missão, visão e valores;
- ii. Diagnóstico do ambiente interno e externo;
- iii. Formulação estratégica;
- iv. Mapa estratégico;
- v. Implementação estratégica;
- vi. Controle estratégico.

2.2 O *BALANCED SCORECARD* NO SETOR PÚBLICO

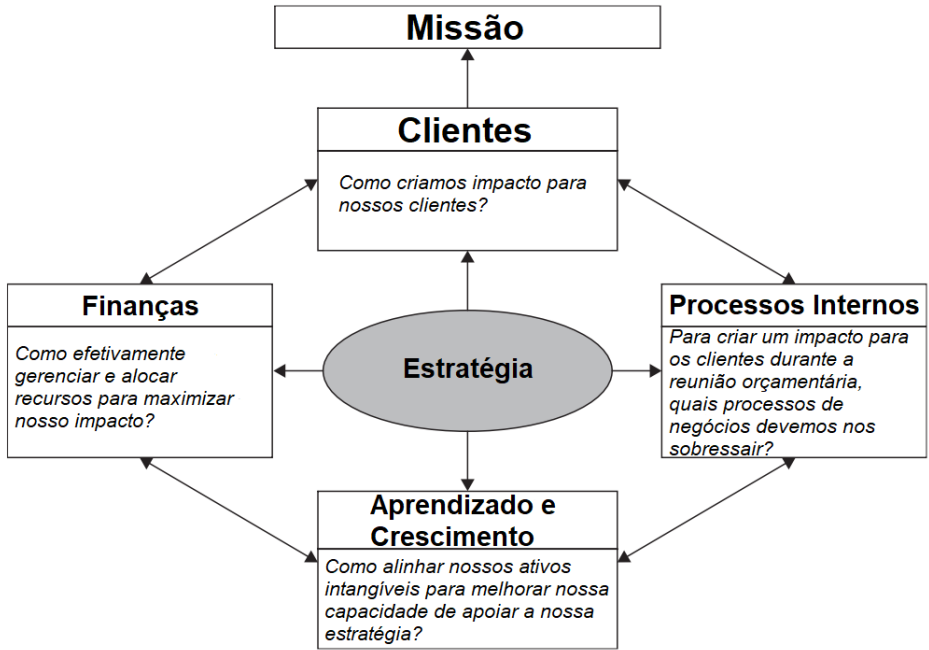
Kaplan e Norton (1997) argumentam que, para os órgãos públicos, a perspectiva financeira representa uma limitação, no sentido da necessidade em se manter os gastos dentro dos limites orçamentários, entretanto, o sucesso dessas organizações não deve ser avaliado no quesito de atendimento de restrições de orçamento, mas sim na qualidade em que elas atendem às necessidades de seus clientes.

Considerando que a perspectiva financeira não é o objetivo principal das organizações públicas, o modelo do BSC para o setor público estabelece que a missão da organização ou seu objetivo social deve estar no topo do *scorecard* (NIVEN, 2008). Dessa forma, os demais objetivos são direcionados para a melhoria do objetivo principal e comunicação da missão a longo prazo da organização (KAPLAN; NORTON, 2001).

Ainda, conforme Kaplan e Norton (2001), as organizações públicas que implementaram o BSC com sucesso, consideraram os

contribuintes e a sociedade como os níveis mais altos dentro do *score-card*, mantendo a perspectiva financeira ao final. Uma adaptação desse modelo é apresentada na Figura 1.

FIGURA 1 - O BSC PARA OS SETORES PÚBLICOS.



FONTE: Adaptado de Niven (2008, pg. 32).

O desenvolvimento do BSC para o setor público segue a mesma lógica do BSC aplicado às empresas privadas, com algumas diferenças em relação à definição das perspectivas e consequentes indicadores. Conforme Niven (2008), o órgão público existe para servir uma proposta maior, por este motivo a missão é apresentada ao topo do BSC.

No mesmo sentido, a perspectiva dos clientes deve ser elevada, pois o foco é servir às necessidades do cliente a fim de alcançar a missão; logo abaixo, a perspectiva dos processos internos serve para identificar os processos que levam a melhores resultados aos clientes (NIVEN, 2008).

Em seguida, na perspectiva de aprendizado e crescimento, serão identificadas as habilidades e ferramentas necessárias para os fun-

cionários, bem como reforçado o alinhamento e clima organizacional indispensáveis; por fim, a perspectiva financeira demonstra como a organização opera com consciência de custos (NIVEN, 2008).

A estratégia é o núcleo do BSC, sendo entendida, para o caso dos órgãos públicos, como as prioridades que a organização planeja seguir para alcançar sua missão, consistentes com seu contexto e encaixadas em um esforço para responder efetivamente aos seus desafios e oportunidades (NIVEN, 2008).

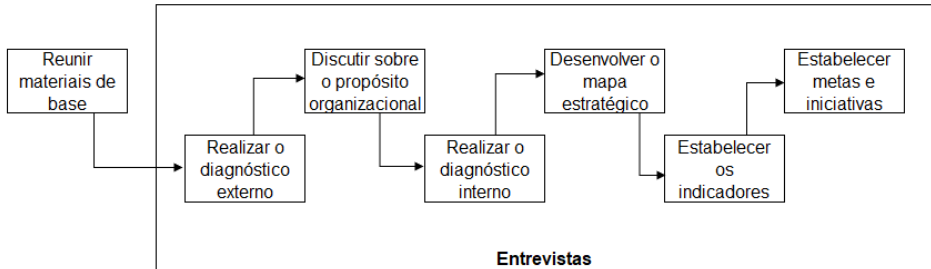
2.2.1 CONSTRUÇÃO DO BSC NO SETOR PÚBLICO

O desenvolvimento do BSC para o setor público requer algumas adaptações do modelo original, Niven (2008) sugere os seguintes passos para a construção do plano:

- i. Reunir materiais de base;
- ii. Providenciar educação em BSC;
- iii. Desenvolver ou confirmar o propósito organizacional;
- iv. Conduzir entrevistas executivas;
- v. Desenvolver o mapa estratégico;
- vi. Desenvolver medidas de desempenho;
- vii. Estabelecer metas e priorizar iniciativas.

Os passos sugeridos por Niven (2008) levam em consideração uma organização que pretende criar e implementar o BSC para o setor público, por intermédio da formação de uma equipe específica que irá direcionar as ações. Neste trabalho, como o objetivo é propor um BSC, sem a sua implementação, algumas etapas foram suprimidas e outras adequadas, além de ser incluídas algumas etapas propostas por Martins *et al.* (2012). A seguir, são detalhadas as etapas do modelo:

FIGURA 2 - MODELO DE CONSTRUÇÃO DO BSC PARA O CASO.



FONTE: Elaborado pelo autor (2021).

De acordo com a Figura 2, detalham-se as etapas construídas para este trabalho:

- i. **Reunir material de base:** busca-se reunir o material de base, como diretrizes, regulamentos e normativas que a PMPR utiliza para determinar suas atividades, além de outras fontes de informações, a fim de fundamentar o estudo.
- ii. **Realizar o diagnóstico externo:** nesta etapa será aplicada a análise Pesteli, de forma a se avaliar o ambiente externo e como ele pode influenciar nos batalhões de área.
- iii. **Discutir sobre o propósito organizacional:** a partir de discussões com gestores dos batalhões de área, será avaliada a missão, visão e valores da PMPR, bem como definir a estratégia a ser seguida.
- iv. **Realizar o diagnóstico interno:** Com elementos anteriores definidos, aplica-se a matriz SWOT para diagnóstico do ambiente interno, buscando identificar fatores críticos para o cumprimento da missão.
- v. **Desenvolver o mapa estratégico:** nesta etapa serão definidas as perspectivas a serem utilizadas, nomenclaturas e quais objetivos estratégicos irão compor cada perspectiva.
- vi. **Estabelecer os indicadores:** para cada objetivo criado, deve-se estabelecer os indicadores que irão medir o resultado esperado.
- vii. **Estabelecer metas e iniciativas:** por fim, para cada indicador, deve ser definida uma meta a ser alcançada e quais iniciativas darão suporte a essa.

2.3 MATERIAL DE BASE

Dentre os materiais relacionados para o estudo, buscou-se regulamentos e normativas internas, diretrizes de governo e estudos publicados que pudessem auxiliar as discussões, conforme Quadro 1:

QUADRO 1 - RELAÇÃO DE MATERIAL DE BASE.

DOCUMENTO	CONTEXTO	FONTE
Constituição Federal	Externo	(BRASIL, 1988)
Constituição Estadual do Paraná	Externo	(PARANÁ, 1989)
DECRETO n.º 5075/98: regulamento de ética profissional dos militares estaduais	Interno	(PARANÁ, 1998)
PPA 2019 – 2023: plano plurianual do governo do Estado do Paraná, para os anos de 2019 a 2023	Externo	(PARANÁ, 2019)
Diretriz 007/2013: diretriz de avaliação de resultados da PMPR	Interno	(PMPR, 2013)
Diretriz 004/2000: diretriz geral de planejamento e emprego da PMPR	Interno	(PMPR, 2000)
RISG: regulamento interno de serviços gerais da PMPR	Interno	(PARANÁ, 2010)
<i>A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais</i>	Externo	(OLIVEIRA JUNIOR; ALENCAR, 2015)

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

A Constituição Federal possui caráter soberano sobre as demais leis e apresenta as missões e atribuições das Polícias Militares de todo o país (BRASIL, 1988). A Constituição Estadual do Paraná, alinhada com a Constituição Federal, apresenta sua forma de organização e dos demais órgãos subordinados ao Estado (PARANÁ, 1989). Estes documentos foram utilizados para discussão em relação à missão constitucional da PMPR.

O Decreto n.º 5075/98, regulamento de ética profissional dos militares estaduais, dispõe sobre os princípios que norteiam a consciência do profissional policial-militar e que representam os imperativos de sua conduta (PARANÁ, 1998). Neste documento, estão relacionados os valores que o policial militar deve apresentar

durante sua atividade e vida profissional, objeto de avaliação neste estudo.

O PPA 2019-2023, é um dos instrumentos de programação orçamentária da Administração Pública direta, o qual estabelece os objetivos e metas orçamentárias, bem como programas de ação continuada para o governo durante seu período de vigência (PARANÁ, 2019). O documento foi incluído por apresentar planos e metas para a PMPR.

Como documentos internos da PMPR, foram utilizados a Diretriz 007/2013, a qual estabelece a avaliação de resultado operacionais e administrativos das unidades da PMPR (PMPR, 2013); a Diretriz 004/2000, que estabelece as diretrizes básicas para o planejamento, coordenação, execução e controle das atividades da PMPR (PMPR, 2000); e o regulamento interno de serviços gerais (RISG), o qual apresenta toda estrutura, organização e atribuições inerentes aos serviços gerais da instituição (PARANÁ, 2010).

Ainda, para permitir uma perspectiva das expectativas e percepções da sociedade em relação à atividade policial, sobre suas necessidades e quais serviços são mais importantes, foi utilizado o trabalho de Oliveira Junior e Alencar (2015).

Na sequência, descrevem-se os procedimentos metodológicos para realização da pesquisa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com Creswell (2009), a estratégia de pesquisa fornece a orientação específica para os procedimentos de uma pesquisa e se concentram na coleta, análise e apresentação dos dados. Para este trabalho, foi utilizada como estratégia de pesquisa o estudo de caso interpretativo (GEPHART, 2004).

De acordo Yin (2001), as fontes de evidências para o estudo de caso interpretativo, podem ser: documentos, registros arquivados, entrevistas, observação direta, observação participativa e artefatos físicos. Para este estudo, conforme modelo de construção do BSC para o caso,

foram reunidos materiais de base, constantes no referencial teórico, e realizadas entrevistas, a partir de grupos focais, detalhados a seguir.

3.1 SELEÇÃO DOS CASOS E PARTICIPANTES DA PESQUISA

A unidade de análise neste estudo são os batalhões de área da Polícia Militar do Paraná, uma vez que, para buscar responder às questões da pesquisa, é importante observar onde ocorre, de fato, a medição de desempenho.

A PMPR conta atualmente com vinte e nove batalhões de área, divididos em cinco Comandos Regionais de Polícia Militar (CRPM). Para esta pesquisa, foram investigados quatro batalhões de área, pertencentes ao 1º CRPM. Esta escolha se deu em virtude dos seguintes critérios:

- Alta demanda de serviços;
- Contato mais próximo com o Comando-Geral e o Estado Maior, que constituem *stakeholders* fundamentais no processo desta pesquisa;
- Facilidade de deslocamento aos batalhões de área selecionados por parte deste pesquisador para execução da pesquisa.

Participaram da pesquisa tanto oficiais como praças dos batalhões selecionados, a fim de contemplar diferentes perspectivas. Da mesma forma, buscou-se policiais militares em diferentes funções e atribuições. A Tabela 1 apresenta a relação de entrevistados:

TABELA 1 - QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS POR SEÇÃO.

Seção	Quantidade
Recursos humanos	7
Planejamento	6
Logística	5
Total	18

FONTE: Elaborado pelo autor (2021).

Importante destacar que, apesar de terem participado da pesquisa policiais militares em funções administrativas, todos atuaram e ainda atuam esporadicamente em serviços operacionais, tendo em vista que a formação do policial militar é, em essência, para a atividade operacional.

3.2 ENTREVISTAS REALIZADAS

As entrevistas ocorreram entre os meses de setembro de 2021 a janeiro de 2022, perfazendo um total de dez reuniões com os gestores dos batalhões de área. Nesta pesquisa, são tratados como gestores todos aqueles que trabalham em seções administrativas, independente se estão em cargos de chefia ou de auxiliar.

A forma das entrevistas se deu a partir de grupos focais, ou seja, um pequeno grupo de pessoas foi reunido em cada entrevista a fim de discutir e debater sobre o problema analisado, de modo a se obter mais informações sobre a questão e com foco direcionado ao conteúdo da entrevista (VERGARA, 2014). Conforme Malhotra (2012), o valor da técnica de grupo focal se apresenta com o resultado inesperado de um grupo de discussão livre.

Caillaud e Flick (2017) apontam que durante a realização de grupos focais, os participantes podem desafiar a si mesmos, manifestar discordância, ou debater, sendo o papel do entrevistador, além de manter o foco da discussão, incentivar tanto a coesão, quanto o confronto de opiniões dentro do grupo.

O Quadro 2 apresenta a ordem das entrevistas, com os temas abordados e quantidades de reuniões para cada entrevista, a quantidade de participantes e o período em que foram realizadas:

QUADRO 2 - DETALHAMENTO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS.

Ordem	Temas da entrevista	Reuniões	Participantes	Período
1	-Contexto do batalhão -Sistemas utilizados -Formas de organização -Medidas de desempenho usadas	4	10	Setembro/21

Ordem	Temas da entrevista	Reuniões	Participantes	Período
2	-Diagnóstico externo dos batalhões de área	1	5	Outubro/21
3	-Discussão do propósito organizacional	1	5	Outubro/21
4	-Diagnóstico interno dos batalhões de área	1	6	Novembro/21
5	-Definição do mapa estratégico	2	6	Dezembro/21
6	-Definição de metas e iniciativas	1	6	Dezembro/21
7	-Discussão sobre o BSC proposto	1	6	Janeiro/22

FONTE: Elaborado pelo autor (2021).

As primeiras entrevistas foram realizadas em quatro reuniões de forma a se verificar o contexto de cada um dos batalhões, quais sistemas de informação são utilizados, como as unidades estão organizadas e quais as principais medidas de desempenho são registradas e acompanhadas. As demais entrevistas contemplaram as etapas para a formulação do BSC para os batalhões de área.

No total foram entrevistados dezoito gestores diferentes, porém, dadas as circunstâncias do serviço e de disponibilidade de cada um, não foi possível que todos estivessem presentes em todas as reuniões, sendo entrevistados o máximo de gestores possíveis em cada reunião.

3.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A pesquisa teve início com a revisão bibliográfica dos temas abordados na investigação para a construção do referencial teórico que embasa o estudo como um todo (GIL, 2002). Em seguida, procedeu-se à pesquisa documental, que tem por objetivo ajudar o pesquisador a conhecer os antecedentes de um ambiente, as experiências, vivências e como eles atingem ou afetam a organização, podendo ser documentos, registros, materiais e objetos (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, em grupos focais, com os gestores selecionados, conforme protocolo de entrevistas, as quais iniciaram com perguntas abertas para nortear a discussão e permitir maior liberdade para acompanhar pontos de vistas considerados importantes pelo entrevistado (DENZIN; LINCOLN, 2018).

4. APLICAÇÃO DO MODELO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O material de base relacionado no referencial teórico foi utilizado como norteador das discussões realizadas nas etapas subsequentes do modelo de construção do BSC para o caso, as quais estão detalhadas a seguir.

4.1 ANÁLISE DO AMBIENTE EXTERNO

Para análise do ambiente externo, Martins *et al.* (2012) sugerem a aplicação da análise Pesteli, a qual compreende a avaliação de fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ecológicos, legais e internacionais que possam influenciar no ambiente organizacional.

Esta etapa da pesquisa foi conduzida a partir das avaliações constantes do PPA, bem como através de reuniões com os gestores de área, realizadas nas entrevistas 1 e 2.

Conforme Paraná (2019), em relação aos desafios sociais e econômicos, o Estado do Paraná pode enfrentar para os próximos vinte anos uma transição demográfica, em que a população tende a envelhecer, com a faixa de pessoas de mais de 65 anos representado cerca de 20% da população, contra 10% observados atualmente. Já a população jovem, com até 19 anos, pode reduzir de 27% para 23% do total da população do Estado.

Apesar do Paraná apresentar uma economia que se destaca entre os demais Estados, ainda é verificada uma retração econômica, com os resultados das atividades produtivas do quinquênio de 2014-2018 caindo ao nível dos mesmos valores observados em 2011, o que acarretou em uma elevação nas taxas de desocupação e aumento pouco

significativo da renda anual do trabalhador, cerca de 1,4% no período entre 2012 e 2018 (PARANÁ, 2019).

No contexto político, a PMPR, como órgão subordinado ao governo do Estado, é influenciada de certa forma pelas políticas adotadas por cada gestão governamental. Dependendo de quem assume o governo, podem ocorrer mudanças na forma de condução de políticas de segurança pública, um maior ou menor investimento nas instituições de segurança pública, bem como mudanças no quadro do alto escalão:

Já passei por algumas gestões de governo e, a cada novo governador, eram implantadas novas iniciativas de policiamento. Em geral, elas mudavam apenas no nome, mas o princípio era o mesmo, de tentar colocar a polícia mais próxima da sociedade. O que mudava mesmo a condução da corporação era o Comandante-Geral que assumia a função. Cada um tinha uma linha diferente de pensamento e ajustava as diretrizes internas de acordo com seus princípios. (Entrevista 2.2).

O governo influencia bastante na estrutura da PMPR, principalmente em relação a investimentos e contratação de novos policiais. (Entrevista 2.4).

Nesta atual gestão, o governo do Estado propõe um programa de segurança integrado, com inovação e inteligência, ou seja, o objetivo é a atuação integrada entre os diferentes órgãos da segurança pública, municipais, estaduais e federais, trabalhando com inovação e inteligência em suas ações, com o foco na redução da criminalidade e violência.

Dentre as ações apontadas pelo governo, destacam-se o aumento do efetivo policial, melhoria e ampliação da frota de veículos, de equipamentos e instalações físicas (PARANÁ, 2019). Dessa forma, observa-se que existe uma intenção de investimento na PMPR, com o intuito de fortalecimento das atividades de policiamento ostensivo.

Do ponto de vista tecnológico, com o avanço acelerado das tecnologias de informação, é importante que a PMPR direcione parte de suas ações em busca de soluções que melhorem o atendimento ao público e ao serviço interno. Embora os batalhões de área não possuam autonomia para o desenvolvimento de ferramentas, é fundamental que os militares que atuam dentro das seções administrativas de cada bata-

lhão, conheçam os sistemas atualmente empregados e saibam aproveitar suas possibilidades de uso:

Nós temos algumas dificuldades nos sistemas utilizados, eles ajudam no serviço administrativo, mas não estão conectados uns com os outros. Temos que inserir a informação mais de uma vez nos sistemas e alguns deles são difíceis de trabalhar. Infelizmente nós não temos o conhecimento necessário para desenvolver novas soluções, então é importante que a instituição forneça novos sistemas para facilitar o serviço. (Entrevista 1.8).

Com relação aos fatores legais, a PMPR e seus agentes devem pautar todas as suas ações em leis e diretrizes, com responsabilização penal e administrativa em caso contrário. Um dos tópicos mais recorrentes da atividade policial é a aplicação dos direitos humanos, com vistas ao estabelecimento de padrões operacionais nos atendimentos, prevenção de ocorrências de abuso de autoridade e violência, e até mesmo a proteção dos agentes de segurança.

Cabe aos batalhões de área reforçar os princípios norteadores dos direitos humanos aos seus efetivos, de maneira contínua, de forma a atender aos requisitos legais e preparar os agentes para uma atuação profissional que permita a proteção dos direitos fundamentais das pessoas e principalmente daqueles que se enquadram em grupos em situação de vulnerabilidade:

De uns tempos pra cá, a PMPR tem reforçado a questão de direitos humanos. Foram disponibilizados cursos específicos para o efetivo e elaboradas diretrizes internas para garantir o amplo conhecimento e difusão dos princípios que cercam os direitos humanos. (Entrevista 2.2).

Para os fatores ecológicos, foram apontadas questões relacionadas à redução de materiais de consumo, dando maior ênfase a iniciativas tecnológicas que, além de dar maior dinamicidade aos serviços, permite a economia de recursos.

Em relação aos fatores internacionais, a PMPR realiza eventos recorrentes com a participação de instituições de segurança de outros países, o que pode oferecer a troca de experiências e novas soluções para serem utilizadas pelos batalhões de área.

4.2 PROPÓSITO ORGANIZACIONAL E ESTRATÉGIA

Para a definição do propósito organizacional dos batalhões de área, foram utilizados como documentos a Constituição Federal e Estadual, a Diretriz 004/2000 e o Decreto n.º 5075/98, assim como as discussões da entrevista 3.

A missão da PMPR está estabelecida na Constituição Federal e Estadual. Nota-se que constitucionalmente, a missão principal da PMPR é a preservação da ordem pública e a polícia ostensiva. São incluídas ações de defesa civil e de prevenção e combate a incêndios, pois o Corpo de Bombeiros faz parte da Polícia Militar.

De acordo com a Diretriz 004/2000 da PMPR, ações de polícia ostensiva se referem ao exercício do poder de polícia e se desenvolvem em quatro fases: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e a sanção de polícia; a ostensividade está relacionada com a atuação preventiva visual da polícia, com o objetivo de se evitar ocorrências de crimes.

Os valores da PMPR estão relacionados no Código de Ética Profissional dos Militares Estaduais, publicados no Decreto Estadual n.º 5075/98. A visão, como conceito organizacional, não está estabelecida em legislações e diretrizes internas, necessitando de sua definição para composição do propósito dos batalhões de área.

Durante as entrevistas, foram discutidos os aspectos da missão e valores já estabelecidos em lei, bem como qual estratégia seria a mais adequada para o cumprimento da missão por parte dos batalhões de área.

Dentre as abordagens estratégicas elencadas no referencial teórico, baixo custo, liderança no produto, soluções para os clientes e aprisionamento de sistemas (KAPLAN; NORTON, 2004), a que mais se adequa às características dos batalhões de área é a de soluções para os clientes, uma vez que direciona esforços para o atendimento das necessidades da sociedade e permite uma construção de relacionamento focada na população:

Considerando que nossa atividade é essencialmente de prestação de serviços de segurança pública, o ideal é que seja es-

colhida uma estratégia que permita um melhor atendimento à sociedade. Acredito que neste caso a estratégia de soluções para clientes seja a mais adequada. (Entrevista 3.3).

Acredito que essa estratégia permita um melhor entendimento das necessidades da população, para focarmos na prestação de serviços de qualidade. (Entrevista 3.5).

Como a PMPR é essencialmente uma prestadora de serviços de segurança pública e os batalhões de área são responsáveis pelo atendimento inicial de chamadas 190, policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, é essencial uma estratégia que permita um entendimento sobre as necessidades e demandas do cliente e seu nível de satisfação, que neste caso é a sociedade em geral.

Sobre a missão, verificou-se que as Constituições Federal e Estadual reforçam a preservação da ordem pública e ações de polícia ostensiva, porém também consideram as atividades do Corpo de Bombeiros, sendo necessária o estabelecimento de uma missão específica para os batalhões de área, considerando apenas as atividades de Polícia Militar.

Neste sentido, após discussão com os participantes da entrevista, uma missão específica para os batalhões de área, considerando o estabelecido constitucionalmente, e o já discutido sobre a análise do ambiente externo, foi entendida como: *exercer a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, de maneira profissional, baseada nos princípios dos direitos humanos, promovendo a cidadania e garantindo à sociedade um ambiente seguro para se viver.*

Esta missão compreende os requisitos constitucionais de polícia ostensiva e manutenção da ordem pública, além de reforçar a necessidade de execução das ações de maneira profissional por parte dos militares, através da compreensão e aplicação dos princípios de direitos humanos, com o objetivo de garantir um ambiente seguro e promoção da cidadania.

Com relação aos valores já definidos no código de ética da PMPR, entende-se que eles são suficientes para o alcance da missão principal dos batalhões de área, pois enfatizam as atitudes necessárias que os agentes de segurança pública devem demonstrar no exercício de suas funções:

Os valores relacionados no decreto são importantes e reforçam o comportamento esperado do policial militar. Porém, acredito que por serem muitos, talvez o ideal seria focar em alguns específicos, para se dar uma maior ênfase neles. (Entrevista 3.3).

Foram considerados pontos importantes para constar na visão dos batalhões de área: o reconhecimento das atividades executadas, a promoção de novas soluções para as demandas da sociedade, a capacitação profissional e motivação dos militares estaduais.

Com esses apontamentos, chegou-se à seguinte visão para os batalhões de área: *ser reconhecido pela sociedade pela eficiência na execução das atividades, a partir de soluções inovadoras e com profissionais qualificados, para o fortalecimento dos serviços de segurança pública.*

Nesta visão, pretende-se que os batalhões de área tenham como projeção futura o reconhecimento pela sociedade a partir da eficiência na execução dos serviços prestados, além de destacar a necessidade de desenvolvimento de novas soluções para a atividade, com uma gestão voltada para a inovação, buscando a capacitação e valorização de seus militares.

4.3 ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO

Para a análise do ambiente interno, foi aplicada a matriz SWOT durante a entrevista 4 com os gestores dos batalhões de área da PMPR. Nesta matriz, são enfatizados os pontos fortes e fracos dos batalhões de área, bem como as oportunidades e ameaças externas. Esta discussão foi delimitada em busca de pontos críticos e essenciais para a atividade dos batalhões, considerando o propósito e estratégia estabelecidos.

A entrevista foi conduzida de forma a se elencar os fatores internos apontados como forças e fraquezas dos batalhões de área e os fatores externos como oportunidades e ameaças. Focou-se mais na geração de opiniões, a fim de se chegar a um consenso sobre os pontos mais importantes, como sugere Van Der Heijden (2009).

De toda a discussão, os fatores considerados estão resumidos no Quadro 3:

QUADRO 3 - APLICAÇÃO DA MATRIZ SWOT.

FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Profissionais comprometidos • Padronização de atividades • Imagem institucional • Sistemas de informação 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de cultura de inovação • Falta de continuidade de projetos • Resistência a mudanças • Conhecimentos específicos de análise de dados • Falta de efetivo • Ações de publicidade
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidade de empresas privadas em fazer parcerias • Criar canais direto com a sociedade • Interesse de outras instituições públicas em manter relacionamentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Veículos de imprensa • Afastamentos por motivos de saúde

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

4.4 MAPA ESTRATÉGICO

Nesta etapa, foram realizadas duas reuniões para a entrevista 5. A primeira para estabelecimento das perspectivas e dos objetivos estratégicos; a segunda para discussão sobre o mapa estratégico proposto.

O primeiro ponto discutido, foi a definição de quem é o cliente dos batalhões de área e o que ele espera da organização. Considerando que a estratégia estabelecida foi a de soluções para o cliente, os esforços serão direcionados para o atendimento das necessidades do cliente e fortalecimento de relacionamentos.

Neste primeiro momento, a partir das reuniões realizadas para discussão do assunto, foi estabelecido que o cliente principal dos batalhões de área são as pessoas que solicitam a prestação de serviço por parte da Polícia Militar, ou seja, aquelas que abrem ocorrências a partir de chamadas 190, pelo aplicativo 190, vão diretamente aos batalhões ou companhias policiais-militares, ou acionam diretamente as viaturas de rua:

Entendo que nosso cliente principal seja qualquer pessoa que aciona nossos serviços, seja pelo 190, chamando a viatura, indo diretamente no batalhão. Temos o comércio e empresas locais também, eventos de grande público, mas

aqueles que mais nos demandam é quem liga no 190. (Entrevista 5.1).

Para a definição do que o cliente espera dos batalhões de área, foi utilizado o estudo de Oliveira Junior e Alencar (2015), sobre a percepção da população quanto aos serviços de segurança pública e sua pré-disposição em acionar as polícias. Conforme os autores, os motivos principais que levam alguém a chamar a polícia são: *acreditar que a polícia poderia resolver seu problema; precisava do boletim de ocorrência policial; o que aconteceu era grave demais, e por tinha que acionar a polícia; acreditava que era seu dever informar à polícia sobre o crime ocorrido.*

Percebe-se neste estudo que, em geral, a polícia é acionada para resolução de problemas ou para confecção do boletim de ocorrência, contemplando 75,3% das respostas. Em sentido contrário, os fatores para não acionamento da polícia, de acordo com Oliveira Junior e Alencar (2015), são: *não acreditava que a polícia poderia resolver o problema; o que aconteceu não era muito importante; não tinha provas do que aconteceu; não queria envolver a polícia com medo de sofrer ameaças por parte de outras pessoas; não queria envolver a polícia com medo dos próprios policiais; podia resolver o problema por conta própria; outros motivos.*

Ainda, conforme Oliveira Junior e Alencar (2015), uma percepção negativa das polícias pode gerar uma tendência de não acionamento da instituição em caso de crimes, uma vez que, em 45,6% das respostas, as pessoas relataram não procurar a polícia por não acreditar que ela poderia resolver seus problemas ou decorrente do medo dos policiais.

Dessa forma, entende-se que a criação de valor para os clientes no caso em estudo será realizada por meio da resolução satisfatória dos problemas demandados pelas pessoas, entrega do boletim de ocorrência policial e melhoria da imagem da Polícia Militar para gerar confiança na instituição.

O segundo ponto definido se refere a quais perspectivas compõem o mapa estratégico. Conforme discussões, as quatro perspectivas devem contemplar o mapa estratégico, porém a perspectiva de clientes deve ser renomeada para perspectiva da sociedade, uma vez que a Po-

lícia Militar é uma instituição pública e oferece serviços à sociedade. Deixar a perspectiva como clientes remeterá a um entendimento de organização privada. No mesmo sentido, a perspectiva financeira deve ser identificada como perspectiva de recursos financeiros, considerando que os batalhões de área apenas gerem os recursos recebidos, sem a intenção de desempenho financeiro.

A seguir, serão apresentados os objetivos estratégicos para cada perspectiva, alinhados com a estratégia, missão e visão estabelecidas.

4.4.1 PERSPECTIVA DA SOCIEDADE

Conforme apontamentos já discutidos anteriormente, a criação de valor para a sociedade será realizada através da resolução satisfatória dos problemas demandados, entrega do boletim de ocorrência policial e melhoria da imagem. Os dois primeiros elementos podem ser compreendidos em um mesmo objetivo, tendo em vista que do atendimento da ocorrência, já é elaborado o boletim policial. Logo, para o primeiro objetivo, pode ser definido: *oferecer serviços com qualidade e eficiência*. Qualidade no sentido de garantir o melhor atendimento para a resolução dos problemas, e eficiência na entrega efetiva do serviço.

O segundo objetivo leva em consideração o fortalecimento do relacionamento com a sociedade, considerando os pontos fracos e oportunidades indicados na matriz SWOT. As ações de publicidade, como ponto fraco, podem melhorar a interação entre os batalhões de área e a sociedade, por intermédio da publicação de resultados e iniciativas policiais. Da mesma forma, com a abertura de outras formas de comunicação com a sociedade, pode-se criar agilidade no atendimento e orientações em geral, além de ensejar o relacionamento e parcerias externas. Nesse sentido, o segundo objetivo pode ser definido como: *fortalecer o relacionamento com a sociedade*.

Como terceiro objetivo, deve-se manter e reforçar a imagem institucional da corporação, a fim de gerar confiança na prestação de serviços por parte dos batalhões de área. Este objetivo pode ser definido como: *manter a imagem institucional*.

Dessa forma, considerando os documentos analisados, matriz SWOT elaborada e entrevistas com os participantes, foram definidos três temas que podem gerar valor à sociedade, a partir das atividades dos batalhões de área, conforme segue:

- Oferecer serviços com qualidade e eficiência;
- Fortalecer o relacionamento com a sociedade;
- Manter a imagem institucional.

4.4.2 PERSPECTIVA DOS PROCESSOS INTERNOS

Conforme Kaplan e Norton (2004) destacam, os objetivos da perspectiva dos processos internos descrevem como executar a estratégia, por meio da produção e fornecimento de valor e melhoria dos processos.

Para esta perspectiva, os objetivos foram separados em temas específicos, para melhor entendimento e alinhamento da relação de causa e efeito entre os objetivos da perspectiva da sociedade. Os temas definidos são: processos de RH; processos de logística; processos de inovação e relacionamento; processos operacionais; e processos de disciplina.

Os processos de RH contemplam os objetivos relacionados com a prontidão do efetivo policial, a permanência e retenção de pessoas em funções chave e a melhoria do bem-estar do policial militar. Dentre esses objetivos, foram definidos os seguintes:

- Garantir o efetivo necessário para o cumprimento das atividades;
- Alocar e manter pessoal em funções essenciais;
- Garantir o bem-estar do policial militar.

Os processos de logística compreendem o fornecimento de meios necessários e adequados para a execução da atividade policial:

- Garantir meios adequados para o exercício da atividade operacional.

Para os processos de inovação e relacionamento, foram estabelecidos objetivos que reforcem a cultura de melhoria contínua dos

processos e criam valor para o cliente, bem como a construção de relacionamentos, a fim de entender melhor as necessidades da sociedade. Dentre eles, foram considerados:

- Desenvolver novas soluções para atendimento de demandas;
- Criar e manter canais de relacionamento.

Os processos operacionais se referem aos resultados das atividades operacionais de fato, como redução de índices de crime e aumento de apreensões, em conformidade com os objetivos do PPA. Para esses objetivos, foram definidos:

- Melhorar índices criminais;
- Intensificar resultados operacionais.

Por fim, os processos de disciplina servem para acompanhar a atuação policial, no sentido de verificar se casos de abuso de autoridade, ilegalidade, ou desvios de conduta estão sendo cometidos por policiais militares:

- Acompanhar a atuação policial.

4.4.3 PERSPECTIVA DE APRENDIZADO E CRESCIMENTO

Dentro da perspectiva de aprendizado e crescimento são estabelecidos objetivos para o desenvolvimento de pessoal, tecnologia e cultura, os quais devem estar alinhados à estratégia estabelecida (KAPLAN; NORTON, 2004). Durante as discussões, para o tema de desenvolvimento de pessoal, foram identificadas necessidades relacionadas com as fraquezas apontadas na matriz SWOT: falta de cultura de inovação e de conhecimentos específicos de análise de dados.

Nesta linha, as habilidades e capacidades necessárias para a melhoria da qualidade de prestação de serviços, envolve a capacitação contínua do efetivo operacional principalmente em instruções de tiro, abordagem e legislações específicas. Da mesma forma, para comandantes de companhia e coordenadores de policiamento, capacitação em liderança. Para o efetivo administrativo, são necessárias capacitações em gestão administrativa e análise de dados. Os objetivos definidos contemplam:

- Capacitar o efetivo operacional;
- Capacitar o efetivo administrativo;
- Capacitar os líderes de efetivo.

A tecnologia se refere à disponibilização de informações, a partir de sistemas e infraestruturas, de maneira a apoiar a estratégia (KAPLAN; NORTON, 2004). Neste sentido, é necessário a implementação de sistemas que forneçam as informações necessárias aos gestores responsáveis pelos batalhões de área a fim de alcançar os objetivos estabelecidos. Para este fim, foi definido o objetivo:

- Desenvolver sistemas de apoio.

A cultura serve para criar o clima necessário para a mudança e crescimento da organização, por intermédio do alinhamento dos funcionários com o propósito organizacional e a estratégia (NIVEN, 2008). Neste aspecto, é necessário um programa contínuo de especialização dos policiais militares, com o aprofundamento dos princípios do BSC e ênfase nos atributos do mapa estratégico criado:

- Promover a cultura de desempenho.

4.4.4 PERSPECTIVA DE RECURSOS FINANCEIROS

Considerando que os batalhões de área não possuem autonomia financeira para o desenvolvimento de ações orçamentárias e investimento, o objetivo estabelecido para esta perspectiva recai na gestão dos recursos recebidos através do fundo rotativo, o qual serve para despesas de materiais de consumo e de serviços, que não estejam contemplados em licitações, bem como para despesas com a manutenção de viaturas. O objetivo definido para esta perspectiva é:

- Controlar e gerir de maneira eficiente os recursos orçamentários.

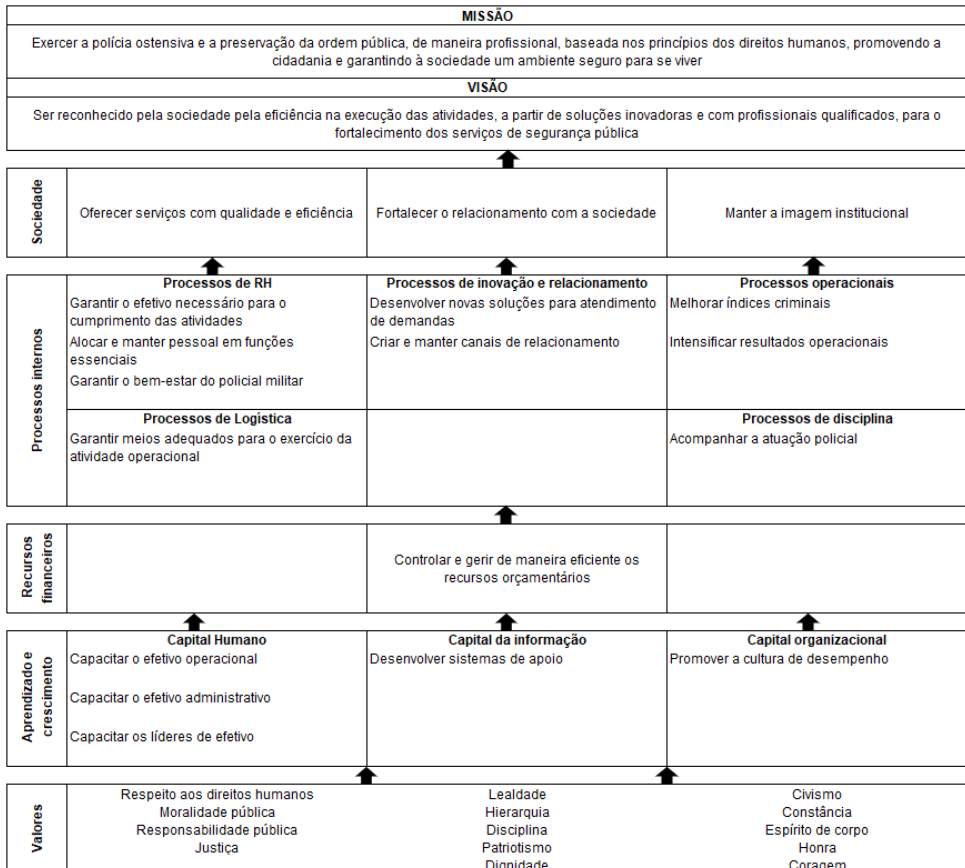
4.4.5 MAPA ESTRATÉGICO PARA OS BATALHÕES DE ÁREA

Definidas as perspectivas e seus respectivos objetivos estratégicos, foi elaborado o mapa estratégico para os batalhões de área, conforme Figura 3. Importante destacar que durante as reuniões com os

gestores dos batalhões, após a definição dos objetivos e posterior esboço do mapa estratégico, para dar sentido à relação de causa e efeito entre as perspectivas, seria necessário que a perspectiva de aprendizado e crescimento ficasse ao final do mapa, seguida da perspectiva de recursos financeiros:

A parte de capacitação do efetivo é fundamental para a gente conseguir uma melhoria dos serviços. Acredito que essa perspectiva deva ser a base de tudo, até mesmo para que os gestores do fundo rotativo consigam gerir melhor os recursos. Se for deixado a perspectiva de recursos no final, ela não faz sentido. (Entrevista 5.3).

FIGURA 3 - MAPA ESTRATÉGICO DOS BATALHÕES DE ÁREA.



FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

O mapa estratégico definido para os batalhões de área considerou o propósito organizacional e a estratégia como o sucesso a ser alcançado. Iniciando com os valores, são demonstradas as atitudes e comportamentos nos quais os militares estaduais devem pautar suas ações, em conformidade com a atividade policial; a perspectiva de aprendizado e crescimento garante as capacitações necessárias ao efetivo e a disponibilização de informações para tomada de decisão; com as competências desenvolvidas, os gestores podem gerir de maneira eficiente os recursos disponibilizados; os processos internos compreendem toda a rotina de serviço a fim de permitir a melhoria organizacional; a sociedade sendo atendida nestes aspectos garante o cumprimento da missão e visão estabelecidas.

4.5 DESDOBRAMENTO DO MAPA ESTRATÉGICO

Com o mapa estratégico definido, é necessária a complementação com os indicadores, metas e iniciativas estratégicas. Como Kaplan e Norton (2004) pontuam, o mapa estratégico representa um modelo estático de criação de valor, sendo fundamental a quantificação dos objetivos estratégicos, definição de metas e seleção de programas de ação que irão capacitar a organização a alcançar o desempenho desejado nos prazos programados, a fim de dar dinamicidade ao modelo.

Os indicadores, metas e iniciativas foram estabelecidos a partir da entrevista 6, em reunião com os gestores dos batalhões de área, em conformidade com os objetivos estratégicos. Algumas metas ficaram “a definir”, uma vez que depende do contexto específico de cada batalhão de área, não sendo adequado uma indicação genérica.

Da mesma forma, as metas foram definidas a partir da experiência profissional dos militares, bem como a partir de resultados internos, os quais, por serem de caráter reservado, não foram divulgados neste estudo.

Os indicadores foram separados por tipo (entrada, saída e resultado), de acordo com a proposição de Niven (2008). Indicadores de entrada representam os dados gerados sem a atuação direta dos batalhões de área. Já os indicadores de saída demonstram as informações geradas

a partir das iniciativas dos batalhões. Os indicadores de resultado informam exatamente o alcance do objetivo principal do mapa estratégico, neste caso, a satisfação da sociedade sobre os serviços prestados.

A Figura 4 apresenta o BSC e as iniciativas estabelecidas para os batalhões de área, considerando atender os objetivos estratégicos definidos e o propósito organizacional:

FIGURA 4 - BSC PARA OS BATALHÕES DE ÁREA.

Mapa Estratégico		Balanced Scorecard			Plano de Ação	
Perspectiva	Objetivos	Indicadores	Tipo*	Meta	Iniciativa	
Sociedade	Oferecer serviços com qualidade e eficiência	Índice de satisfação dos atendimentos policiais	R	a definir	Realizar pesquisa de satisfação com a população atendida pela PMPR	
	Fortalecer o relacionamento com a sociedade	Tempo médio de chegada à ocorrência	S	até 8 min. em 6 meses	Realizar a fiscalização do despacho de ocorrências e encaminhamento da viatura para as ocorrências	
		Quantidade de ocorrências canceladas	S	reduzir 30% em 6 meses reduzir 50% em 1 ano	Realizar estudos sobre as ocorrências canceladas e seus motivos, a fim de estabelecer procedimentos que reduzam sua ocorrência	
		Tempo médio de disponibilização do BOU	S	até 2 dias em 3 meses até 1 dia em 6 meses	Estabelecer processos dinâmicos para o preenchimento do BOU	
Manter a imagem institucional	Quantidade de ações comunitárias realizadas	S	1 a cada 3 meses em 6 meses	Realizar ações comunitárias em locais de vulnerabilidade social		
		Quantidade de parcerias estabelecidas	S	a definir	Estabelecer parcerias com CONSEG, associações comunitárias e empresas, públicas e privadas	
		Quantidade de postagens em redes sociais	S	1 por dia em 2 meses	Divulgar ações, orientações e resultados da unidade em mídias sociais	
Processos internos	Processos de RH	Garantir o efetivo necessário para o cumprimento das atividades	Taxa de policiais empregados na atividade fim	E	a definir	Realizar a alocação eficaz de policiais na atividade fim, considerando afastamentos, licenças e férias
		Alocar e manter pessoal em funções essenciais	Quantidade de movimentações de função de pessoal	E	Reduzir em 60% em 1 ano	Alocar policiais em funções adequadas e estruturar equipes administrativas
		Garantir o bem-estar do policial militar	Quantidade de atendimentos psicológicos	E	a definir	Acompanhar os atendimentos psicológicos em policiais afastados por doenças psiquiátricas
	Quantidade de afastamentos médicos		E	a definir	Acompanhar os motivos de afastamento médicos e realizar ações específicas para cada caso	
	Processos de Logística	Garantir meios adequados para o exercício da atividade operacional	Quantidade de ações de reconhecimento	S	4 por mês	Realizar ações de reconhecimento por atividades policiais bem desempenhadas e que geraram boa repercussão, com recompensa ao policial
		Processos de Inovação e Relacionamento	Desenvolver novas soluções para atendimento de demandas	Quantidade de eventos de confraternização	S	a definir
	Criar e manter canais de relacionamento		Taxa de arma de porte por policial militar	E	manter acima de 1,1	Realizar com antecedência pedidos de reposição de materiais e armamento
	Processos Operacionais	Melhorar índices criminais	Taxa de coleta por policial militar	E	manter acima de 1,1	Pesquisa de necessidades da população, a fim de desenvolver processos dinâmicos de atendimento
			Quantidade de soluções desenvolvidas	S	2 por semestre	
	Processos de Disciplina	Intensificar resultados operacionais	Quantidade de seguidores em redes sociais	S	a definir	Realizar a postagem constante de publicações em redes sociais e manter como canal de atendimento à população
Quantidade de crimes violentos letais			E	Reduzir 10% em 1 ano	Realizar a intensificação do policiamento presença em locais com maior índices de crime	
Acompanhar a atuação policial		Quantidade de roubos	E	Reduzir 10% em 1 ano	Disseminar e orientar a população sobre ocorrências de perturbação de sossego	
		Quantidade de furtos	E	Reduzir 10% em 1 ano		
Recursos financeiros		Controlar e gerir de maneira eficiente os recursos orçamentários	Quantidade de perturbações do sossego	E	Reduzir 20% em 1 ano	Intensificar a realização de operações policiais com foco no combate ao crime
			Quantidade de operações realizadas	S	a definir	
			Quantidade de armas apreendidas	S	Aumentar 10% em 1 ano	Fiscalizar, de maneira efetiva, a atuação do efetivo no atendimento de ocorrências e abordagens
			Quantidade de munições apreendidas	S	Aumentar 10% em 1 ano	
			Quantidade de drogas apreendidas	S	Aumentar 10% em 1 ano	Uso de toda a cota de serviços para emprego na unidade
			Quantidade de IPM abertos	E	Reduzir 30% em 1 ano	
	Quantidade de FAD abertos		E	Reduzir 30% em 1 ano		
	Quantidade de IT abertos		E	Reduzir 30% em 1 ano		
Quantidade de denúncias recebidas	E	Reduzir 50% em 1 ano	Antecipar agendamento de manutenções obrigatórias e realizar vistorias programadas			
Percentual da cota de serviço utilizada	S	100%	Antecipar agendamento de manutenções obrigatórias e realizar vistorias programadas			
Percentual da cota de materiais utilizada	S	100%				
Percentual de viaturas leves em condições de uso	S	80% em 3 meses 90% em 6 meses				
Percentual de viaturas pesadas em condições de uso	S	80% em 3 meses 90% em 6 meses				

Aprendizado e crescimento	Capital Humano	Capacitar o efetivo operacional	Percentual do efetivo operacional capacitado em instrução de tiro	S	100% em 6 meses	Aplicar o efetivo operacional em instrução de tiro
		Capacitar o efetivo administrativo	Percentual do efetivo operacional capacitado em instrução de abordagem	S	100% em 6 meses	Aplicar o efetivo operacional em instrução de abordagem
			Percentual do efetivo operacional capacitado em instrução de legislação	S	100% em 6 meses	Aplicar o efetivo operacional em instrução de legislação
	Capacitar os líderes de efetivo	Percentual do efetivo administrativo capacitado em área de gestão e análise	S	100% em 6 meses	Capacitar o efetivo administrativo em gestão e análise de dados	
		Percentual dos líderes de efetivo capacitados em treinamento de liderança e gestão de pessoas	S	100% em 6 meses	Capacitar os líderes de efetivo em treinamento de liderança e gestão de pessoas	
	Capital da Informação	Desenvolver sistemas de apoio	Percentual de execução do projeto	S	100% em 2 meses	Desenvolver sistemas de apoio para a disponibilização de informações aos gestores de área
	Capital Organizacional	Promover a cultura de desempenho	Percentual do efetivo formado em conhecimento de gestão por desempenho	S	100% em 6 meses	Providenciar curso de gestão de desempenho aos militares da unidade

*Tipo de indicador: entrada (E), saída (S) e resultados (R).

FONTE: Elaborado pelo autor (2022).

Conforme os entrevistados relataram, o BSC proposto apresenta uma mudança significativa nos processos de gestão dos batalhões de área, uma vez que exige o foco no cliente, neste caso a sociedade. A PMPR apresenta características da gestão burocrática, com estruturas rígidas, princípios de hierarquia e subordinação, e controle rigoroso dos processos administrativos (LOURENÇO, 2016), o que pode afetar a execução das iniciativas.

Em relação aos objetivos e indicadores, os entrevistados apontaram que a perspectiva de aprendizado e crescimento é a base para que todo o processo seja realizado de maneira adequada, e os processos internos os mais importantes no contexto administrativo dos batalhões de área. O atendimento dos objetivos da perspectiva da sociedade tende a ser uma consequência direta dos demais.

O BSC para os batalhões de área foi proposto seguindo as etapas da pesquisa, levando em consideração o material de base relacionado e principalmente as entrevistas realizadas com os gestores e suas experiências profissionais. Como proposição, o modelo não pretende exaurir o assunto, necessitando de uma avaliação contínua e adaptações, dependendo de cada contexto aplicado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou propor um sistema de medição de desempenho para os batalhões de área da PMPR, utilizando como ferramenta o BSC.

Inicialmente, foram avaliados quais fatores externos e internos influenciam os batalhões de área selecionados, por meio da análise Pesteli e da matriz SWOT. Como fatores externos, foram identificadas, principalmente, questões relacionadas com o contexto político, tecnologia e legislação.

Dentro do contexto político, as políticas adotadas por cada gestão governamental impactam diretamente nas conduções das atividades pelos batalhões de área, seja através de incentivo ou pela falta de investimentos no setor de segurança pública, como andamento de projetos institucionais, ampliação de infraestruturas, aquisição de meios de transporte e armamentos, disponibilização de cursos de capacitação e contratação de efetivo.

Entre os investimentos necessários no BSC proposto, levando em consideração o objetivo de oferecer serviços com qualidade e eficiência, é fundamental que haja viaturas suficientes para a execução do serviço; armamento e colete adequados para o efetivo; capacitações em instruções de tiro, abordagem e legislação; e cursos de formação de gestão e análise de dados, liderança e gestão de pessoas e de gestão por desempenho.

Na parte de tecnologia, a adoção de novas soluções para as atividades e desenvolvimento de sistema integrados são essenciais para a melhoria do serviço, considerando o avanço crescente da utilização de sistemas de informação por parte da sociedade como um todo. Como apontado no BSC proposto, é necessário o desenvolvimento de sistemas de apoio para a disponibilização de informações aos gestores de área, além da centralização das informações em um sistema único, de forma a evitar o retrabalho.

No aspecto de fatores legais, a PMPR, como integrante da Administração Pública direta, deve condicionar suas ações em leis e

diretrizes, sendo apontados os princípios de direitos humanos como matéria mais recorrente da atividade policial. Dessa forma, para haver a adequação da proposta do BSC, as leis e regulamentos internos que tratam da atividade policial militar e da forma de gestão devem ser atualizados.

Tendo como princípio a relação causal entre as diferentes perspectivas, para o BSC proposto é fundamental que a base do *scorecard*, aprendizado e crescimento, seja atendida antes das demais perspectivas, ou seja, promover a mudança de cultura, de uma administração burocrática para uma de desempenho, e capacitar o efetivo em treinamentos específicos, é o ponto crucial a ser priorizado.

É a partir do entendimento por todo o efetivo do planejamento estratégico, sua função, o que se pretende atingir, por qual motivo e de que forma ele foi construído, que será possível o alinhamento e comprometimento por parte de cada policial militar a fim de atender de maneira eficaz todos os objetivos estabelecidos.

Do que foi verificado durante o estudo, percebeu-se que a construção de um sistema de medição de desempenho leva em consideração o contexto em que está sendo avaliado, a estratégia adotada e os processos internos da organização. Neste sentido, a proposição de um modelo geral de medição de desempenho não se apresenta como uma alternativa viável, pois cada organização possui características únicas e objetivos diversos, o que exige medidas personalizadas.

A literatura também se refere à necessidade de pesquisas que avaliem a medição de desempenho em diferentes contextos, além de grandes empresas do setor privado, a fim de expandir o tema (GARENGO; SARDI, 2020). Esta pesquisa contribui ao avaliar a medição de desempenho dentro de um órgão de segurança pública.

Da mesma forma, foi identificado que os batalhões de área seguem uma gestão burocrática, e não de maneira a criticar a forma de conduzir as atividades, mas sim para destacar alguns fatores que possam impedir a implementação do BSC, como a mudança necessária para uma gestão baseada em cultura de desempenho, a qual requer o comprometimento desde o comandante do batalhão, até o efetivo operacional.

Para os governos e formuladores de políticas públicas, a presente pesquisa pode contribuir na percepção da atividade da PMPR, com a ampliação de investimentos específicos e acompanhamento do desempenho dos resultados. O PPA 2019-2023 contempla essencialmente ações de operações policiais, de forma a reduzir índices de criminalidade. A priorização de medidas de resultado, como a satisfação da sociedade, pode gerar melhores impactos na segurança pública.

Estudos futuros podem acompanhar uma possível implementação do BSC no contexto estudado, assim como avaliar como a construção do BSC pode variar em outras instituições em decorrência do tipo de gestão organizacional.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

ANDRE FELIPE GRUBER BUENO

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ.

GUSTAVO ABIB

POSSUI GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (1999), MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (2006) E DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (2011). É PROFESSOR ADJUNTO DA UFPR E ATUA EM CURSOS DE GRADUAÇÃO E PÓS GRADUAÇÃO, COM AMPLA EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO, COM ÊNFASE EM SISTEMAS DE INFORMAÇÕES, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E RECURSOS HUMANOS.

REFERÊNCIAS

BITITCI, U. et al. Performance Measurement: Challenges for Tomorrow. *International Journal of Management Reviews*, v. 14, n. 3, p. 305–327, set. 2012.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 dez.

2021.

CAILLAUD, S; FLICK, U. Focus groups in triangulation contexts. In: *A New Era in Focus Group Research*, London: Palgrave Macmillan UK, p. 155-177, 2017.

CHOONG, K. K. Understanding the features of performance measurement system: a literature review. *Measuring Business Excellence*, v. 17, n. 4, p. 102–121, 11 nov. 2013.

CRESWELL, J. W. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 3rd. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *The Sage handbook of qualitative research*. 5. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018.

FRANCO-SANTOS, M.; LUCIANETTI, L.; BOURNE, M. Contemporary performance measurement systems: A review of their consequences and a framework for research. *Management Accounting Research*, v. 23, n. 2, p. 79–119, 2012.

GARENGO, P.; SARDI, A. Performance measurement and management in the public sector: state of the art and research opportunities. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. ahead-of-p, n. ahead-of-print, 6 out. 2020.

GEPHART, R. P. Qualitative Research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, v. 47, n. 4, p. 454–462, ago. 2004.

GOSHU, Y. Y.; KITAW, D. Performance measurement and its recent challenge: A literature review. *International Journal of Business Performance Management*, v. 18, n. 4, p. 381–402, 2017.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *A estratégia em ação balanced scorecard*. 14. ed. ed. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro Campus, 1997.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I. *Accounting Horizons*, v. 15, n. 1, p. 87–104, 1 mar. 2001.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *Mapas estratégicos*. 11. ed. ed. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro Elsevier Campus, 2004.

LOURENÇO, N. V. *Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão*. 1ª ed. Curitiba: InterSaberes, 2016.

MALHOTRA, N. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 6ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARTINS, T. S. et al. *Incrementando a estratégia: uma abordagem do balanced scorecard*. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2012.

MOURA, L. F. et al. Designing performance measurement systems in nonprofit and public administration organizations. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 68, n. 8, p. 1373–1410, 11 nov. 2019.

MOURA, L. F. et al. Factors for performance measurement systems design in nonprofit organizations and public administration. *Measuring Business Excellence*, v. 24, n. 3, p. 377–399, 4 jun. 2020.

NIVEN, P. R. *Balanced scorecard step-by-step for government and nonprofit agencies*. 2. ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2008.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; ALENCAR, R. A. DA C. A predisposição para chamar a polícia: um estudo sobre a percepção do desempenho e da confiabilidade das instituições policiais. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 9, n. 1, p. 158–170, 2015.

PARANÁ. *Constituição Estadual do Paraná* Paraná, 1989. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 20 set. 2021.

PARANÁ. *Decreto 5075/98. Regulamento de Ética Profissional dos Militares Estaduais*. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/seap/legrh-v1.nsf/4efc6270e615309f83256992005ba9ce/8164e36f93ee4c5903256afb006b35b8?OpenDocument>>. Acesso em: 21 set. 2021.

PARANÁ. *Regulamento interno e dos serviços gerais da Polícia Militar do Paraná - RISG*. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56657&indice=1&totalRegistros=1&dt=23.10.2018.15.35.45.527>>. Acesso em: 20 set. 2021.

PARANÁ. *Paraná (2019). Plano Plurianual*. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/arquivos/File/PPA/Lei_PPA_n_20077_ano_2020_2023_Final.pdf>. Acesso em: 2 set. 2021.

PMPR. *Diretriz geral de planejamento e emprego da PMPR*, 2000.

PMPR. *Diretriz de avaliação de resultados da PMPR*, 2013.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. DEL P. B. *Metodologia de pesquisa*. 5. ed. ed. Porto Alegre: Porto Alegre Penso, 2013.

VAN DER HEIJDEN, K. *Planejamento por cenários a arte da conversação estratégica*. 2. ed. ed. Porto Alegre: Porto Alegre Bookman, 2009.

VERGARA, S. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 15^a ed. São Paulo: Atlas, 2014.

YIN, R. K. *Estudo de caso planejamento e métodos*. 2. ed. ed. Porto Alegre: Porto Alegre Bookman, 2001.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

BUENO, A. F. G.; ABIB, G. Sistema de medição de desempenho para a Polícia Militar do Estado do Paraná. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 189-225, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1022.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

RACIOCÍNIO INVESTIGATIVO: ANÁLISE RACIONAL DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL SEGUNDO A TEORIA DOS JOGOS

INVESTIGATIVE REASONING: RATIONAL ANALYSIS OF CRIMINAL INVESTIGATION ACCORDING TO GAME THEORY

RAZONAMIENTO INVESTIGATIVO: ANÁLISIS RACIONAL DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL SEGÚN LA TEORÍA DE JUEGOS

Submetido em: 23.04.2022

Aceito em: 30.08.2022

ANDRÉ LUIZ BERMUDEZ PEREIRA

MESTRE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

DOUTORANDO EM GESTÃO DO CONHECIMENTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, FLORIANÓPOLIS-SC, BRASIL

POLÍCIA CIVIL DE SANTA CATARINA, FLORIANÓPOLIS-SC, BRASIL

andreluizbermudez@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/6159869443228948>

RESUMO

A investigação criminal se apresenta como um processo para a descoberta de possíveis crimes. A atuação investigativa no Brasil se opera por intermédio da Polícia Judiciária, responsável pelo levantamento de provas da materialidade delitiva e indícios de autoria, sendo os atos investigativos presididos pelo Delegado de Polícia. A figura do gestor da investigação criminal, além das responsabilidades atinentes à função de chefia e liderança ocupada na estrutura administrativa da polícia investigativa, tem a missão de conduzir o processo investigativo com cientificidade, racionalidade e estratégia. A adoção de lógica nos processos decisórios relacionados às linhas de investigação (hipóteses iniciais) a serem seguidas deflagra a cadência de atos relacionados ao levantamento de informações sobre a prática do crime. O olhar estratégico para a execução de diligências passa

pela perspectiva de que a investigação criminal é um jogo de interesses entre atores (investigadores, vítimas, testemunhas, investigados). Nessa senda, a teoria dos jogos se apresenta para auxiliar na estruturação do pensamento estratégico na investigação criminal, apresentando ferramentas que auxiliam o tomador de decisão a refletir racionalmente e de forma planejada. A estruturação do pensamento científico na investigação criminal aliado à noção de necessidade de planejamento estratégico se apresentam como estruturas imprescindíveis para o desenvolvimento de uma investigação criminal eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: investigação criminal. mentalidade investigativa. raciocínio lógico.; método abdução.; teoria dos jogos.

ABSTRACT

The criminal investigation is presented as a process for the discovery of possible crimes. Investigative action in Brazil is operated through the Judiciary Police, responsible for collecting evidence of criminal materiality and evidence of authorship, with investigative acts being presided over by the police chief. The figure of the criminal investigation manager, in addition to the responsibilities related to the leadership and leadership role occupied in the administrative structure of the investigative police, has the mission of conducting the investigative process with scientificity, rationality and strategy. The adoption of logic in the decision-making processes related to the lines of investigation (initial hypotheses) to be followed triggers the cadence of acts related to the collection of information about the practice of crime. The strategic look at the execution of diligences involves the perspective that the criminal investigation is a game of interests between actors (investigators, victims, witnesses, investigated). In this way, game theory presents itself to assist in the structuring of strategic thinking in criminal investigation, presenting tools that help the decision maker to reflect rationally and in a planned way. The structuring of scientific thinking in criminal investigation allied to the notion of the need for strategic planning are essential structures for the development of an efficient criminal investigation.

KEYWORDS: criminal investigation. investigative mindset.; logical reasoning.; abductive method.; game theory.

RESUMEN

La investigación criminal se presenta como un proceso para el descubrimiento de posibles delitos. La acción investigativa en Brasil es operada a través de la Policía Judicial, responsable de la recolección de pruebas de materialidad delictiva y pruebas de autoría, siendo presididas las actuaciones investigativas por el jefe de policía. La figura del jefe de investigación criminal, además de las responsabilidades relacionadas con la dirección y el rol de dirección que ocupa en la estructura administrativa de la policía de investigaciones, tiene la misión de conducir el proceso investigativo con científicidad,

racionalidad y estrategia. La adopción de lógicas en los procesos de toma de decisiones relacionadas con las líneas de investigación (hipótesis iniciales) a seguir, desencadena la cadencia de actos relacionados con la recolección de información sobre la práctica del delito. La mirada estratégica a la ejecución de diligencias implica la perspectiva de que la investigación criminal es un juego de intereses entre actores (investigadores, víctimas, testigos, investigados). De esta forma, la teoría de juegos se presenta para auxiliar en la estructuración del pensamiento estratégico en la investigación criminal, presentando herramientas que ayuden al decisor a reflexionar de forma racional y planificada. La estructuración del pensamiento científico en investigación criminal aliada a la noción de la necesidad de una planificación estratégica son estructuras esenciales para el desarrollo de una investigación criminal eficiente.

PALABRAS CLAVE: investigación criminal.; mentalidad investigadora.; raciocinio lógico.; método abductivo.; teoría de juego.

1. INTRODUÇÃO

A persecução criminal se conceitua, tradicionalmente, como o procedimento pelo qual o Estado exerce o *jus puniendi* em face à transgressão na esfera penal, seguindo um rito predefinido por lei e em respeito aos direitos e garantias individuais do devido processo legal. O exercício do direito de punir por parte do Estado é disciplinado pelo Código de Processo Penal, que divide o rito em duas fases distintas: a investigação preliminar e a ação penal.

Acerca do conceito de persecução criminal, David Queiroz (2017, p. 19) entende tratar-se de “um juízo progressivo de formação de culpa que se afigura imprescindível para que a pena abstratamente prevista no preceito secundário do tipo penal seja aplicada a um caso concreto”. Para o referido autor, o início das investigações é marcado pelo surgimento de um juízo de possibilidade, transmutando-se ao final da fase preliminar e no início da ação penal por um juízo de probabilidade. Por fim, após a instrução, firma-se um juízo de convencimento por parte do julgador, manifestado pela sentença penal.

Insta destacar que o início da persecução criminal se firma pelo levantamento de informações referentes à prova da materialidade do delito praticado e seus indícios de autoria. Portanto, nessa primeira fase o Estado tem por objetivo angariar elementos informativos de fato

criminoso indicado em *notitia criminis* se utilizando de técnicas específicas para tanto, com o objetivo de fundamentar futura ação penal ou excluir responsabilidade penal, bem como justificar a instauração da justiça negocial (ROSA, 2018). Configura-se, portanto, em um triplo viés: acusatório, defensivo e negocial.

Assim, diante da multiplicidade de universos processuais penais simultâneos, mostra-se imprescindível analisar a estratégia adotada na fase de investigação criminal, em especial no inquérito policial.

Nesse sentido, observa-se que o sistema de investigação criminal decorre da aplicação de táticas para se chegar ao desvelamento do fato oculto (BERMUDEZ, 2021), cujas execuções devem observar o devido processo legal substancial (GIACOMOLLI, 2011), na medida em que vão influenciar, sobremaneira, a condução e o resultado da ação penal.

Isto posto, o problema do presente ensaio teórico diz respeito em como se opera a análise racional em uma investigação criminal segundo a teoria dos jogos, tendo como hipótese a perspectiva de que a teoria dos jogos auxilia estrategicamente a análise racional em uma investigação criminal. Assim, tem-se por objetivo analisar os conceitos da investigação criminal, sua condução e as funções do presidente dos atos investigativos, bem como compreender a mentalidade investigativa e o raciocínio lógico na resolução de crimes, traçando um paralelo com as estratégias de atuação apresentadas pela teoria dos jogos.

2. CONCEITO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Eliomar da Silva Pereira (2019) apresenta problemas empíricos e conceituais da investigação criminal em razão da tradição relacional entre polícia judiciária e Poder Judiciário. Para o referido autor, a tradição jurídica promove a limitação do conceito de investigação criminal à busca de materialidade delitiva (prova de que o crime de fato existiu) e indícios de autoria, desprendendo-se da complexidade da análise dos fatores criminais relacionados a critérios subjetivos, materiais e normativos da prática delitiva. Outrossim, o autor assevera que a metodologia de investigação sofre estreitamento conceitual para tão somente a

descrição formal do procedimento legal desenvolvido durante a atividade de investigação, não se atentando para a complexidade do fenômeno do crime e a legitimação das provas produzidas.

Para além, a tradição jurídica vincula o raciocínio investigativo à sequência de ações formalizadas por atos burocratizados em uma verdadeira mimetização do Poder Judiciário. Tal perspectiva ganha força diante de um Código de Processo Penal que traz a regulamentação da atividade investigativa com regras da década de 40, em um verdadeiro descompasso com as novas tecnologias e com a vivência investigativa da era da informação.

Da mesma forma, de maneira crítica, o autor apresenta a conceituação da investigação criminal segundo a tradição policial brasileira sob enfoques muito semelhantes ao acima explanado, concentrando sua atenção à legitimação dos atos investigativos ao mero cumprimento das formalidades legais (PEREIRA, 2019). Tal perspectiva não se coaduna com a complexidade das dinâmicas investigativas e dos objetivos derradeiros de uma investigação criminal. A investigação criminal, pois, relaciona-se à pesquisa de determinada notícia de crime, reunindo informações relacionadas ao evento, com o objetivo de desvelar não somente a autoria e materialidade, mas todo o complexo de circunstância que envolvem o delito e sua autoria.

Nesse aspecto, pode-se conceituar a investigação criminal como um processo racional de gestão da informação (JEROME, 2020), essencialmente pragmático e zetético (PEREIRA, 2019), substanciado em uma pesquisa estruturada (FERREIRA; FERREIRA, 2013) calcada em metodologias próprias (BRAZ, 2009) para descobrir, coletar, verificar e considerar pistas de várias fontes de informação (FAHSING, 2016) direcionadas para a produção do conhecimento (NORDIN; PAULEEN; GORMAN, 2009) a fim de promover a reconstrução histórica de um fato criminoso (GOTTSCHALK, 2016), respondendo os seguintes questionamentos acerca do delito: o quê, quem, quando, onde, como, por quê e com que meios (BARBO-SA, 2014).

3. PRESIDÊNCIA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

O artigo 144 da Constituição da República elenca os órgãos de segurança pública no Estado Democrático de Direito, indicando que cabe às Polícias Cíveis e Federal a apuração de infrações penais e sua autoria.

Assim, o constituinte estabelece órgãos estatais com a missão precípua de investigação criminal, tendo como orientação de atuação o Código de Processo Penal, os tratados internacionais de direitos humanos e, evidentemente, a própria Constituição da República. Nesse diapasão, cabe às Polícias Judiciárias o início da persecução criminal, devendo pautar suas ações em respeito aos preceitos constitucionais e humanitários (CORDEIRO, 2016).

A busca por provas da materialidade delitiva, indícios de autoria e circunstâncias do crime praticado se dá, pois, por intermédio de processo administrativo nominado inquérito policial. Nesse ponto, o artigo 4º do Código de Processo Penal e o §4º do art. 144 da Constituição da República, alinhados com os artigos 2º e 5º, ambos da Lei 12.830/13, indicam que tal atribuição cabe ao presidente do inquérito, ou seja, ao Delegado de Polícia.

O inquérito policial é, pois, o instrumento por meio do qual o Delegado de Polícia irá reunir elementos informativos e probatórios decorrentes da realização de diligências investigatórias previstas na legislação processual penal, seja no Código de Processo Penal ou nas leis esparsas que regulam o tema, como a lei de interceptação telefônica, lei de lavagem de dinheiro, lei de combate às organizações criminosas ou outras tantas.

Portanto, deve o Delegado de Polícia, utilizando-se de critérios técnico-jurídicos, conduzir a investigação criminal valendo-se dos meios menos gravosos, procurando efetuar diligências que “afetem com menos intensidade direitos fundamentais do investigado. Por essa razão, toda a investigação que atenda esses preceitos se converte em inquérito policial como procedimento investigatório legítimo, necessário, correto e justo” (CORDEIRO, 2016).

4. FUNÇÕES DO SIO EM UMA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

A função de gestão da investigação criminal se dá a partir da reforma do Código de Processo Penal em 1841 com a criação da Polícia Judiciária e os “chefes de polícia”, podendo estes designar autoridades locais para o exercício da função da chefia de polícia de maneira delegada. Nessa senda, criaram-se os cargos de Delegados e Subdelegados de polícia (BARBOSA, 2014).

A função do Delegado de Polícia, para além da presidência da investigação criminal, possui características de gestão de unidade policial, resolvendo problemas administrativos, planejando atividades operacionais, desenvolvendo políticas de reestruturação material da unidade, propondo medidas de engajamento da equipe (ASENSI, 2015), entre outras. Destarte, as dinâmicas do Delegado de Polícia possuem simetria com o chamado “*Senior Investigating Officer*” (SIO) – profissional da polícia do Reino Unido encarregado de investigações criminais complexas, assumindo o comando de equipe, gerenciando os recursos materiais e humanos com enfoque investigativo (COOK, 2019).

Nesse sentido, ao Delegado de Polícia se exige, além do conhecimento jurídico necessário para a condução da investigação, conhecimentos relacionados à ciência da administração, viabilizando a boa gestão policial, garantindo a máxima eficiência na atividade investigativa (SANTOS, 2021). O conhecimento administrativo na gestão da investigação criminal possui vários desdobramentos, sendo eles, o conhecimento analítico, conhecimento administrativo, conhecimento da organização, conhecimento do funcionário e conhecimento do processo (GOTTSCHALK; DEAN, 2010).

Ao tratar de conhecimento analítico, Gottschalk e Dean (2010) indicam que tal perspectiva se refere ao conhecimento acerca das estratégias e táticas que podem ser implementadas para alcançar os objetivos da investigação criminal. Tal perspectiva é complementada pelos autores indicando a importância sobre o papel da liderança executiva, bem como compreensão sobre o papel da gestão em uma unidade policial. Ademais, imprescindível a compreensão acerca de como a instituição em que a investigação criminal está inserida se or-

ganiza administrativamente, bem como clareza quanto às dinâmicas dos funcionários designados para a equipe de trabalho, ou seja, além do conhecimento organizacional, é importante que o Delegado de Polícia tenha a compreensão dos limites e possibilidades de sua equipe. Por fim, os autores reforçam a necessidade de o SIO ter conhecimento sobre os processos e práticas do trabalho policial investigativo, a fim de garantir melhor orientação à sua equipe.

A perspectiva apresentada se relaciona, para além da função de execução de atos de investigação criminal – o que Santos (2021) chamou de “investigação criminal *stricto sensu*” -, à atividade de gerenciamento intermediário na hierarquia de comando da instituição. Nesse sentido, compete ao Delegado de Polícia (SIO) enveredar esforços para que a investigação apresente bons desdobramentos lógicos decorrentes dos atos investigativos, e que tais medidas estejam abarcadas pelo orçamento destinado administrativamente, garantindo a produção de bons resultados na busca e coleta de evidências criminais (EMIL BERG *et al.*, 2008).

Ademais, o SIO deve apresentar uma combinação de habilidades de gestão, além de capacidade investigativa e excelentes níveis de conhecimento acerca das dinâmicas do processo investigativo sob sua presidência (SMITH; FLANAGAN, 2000). A gestão da investigação criminal se caracteriza pelo conjunto de atividades, tarefas e papéis realizados pelo tomador de decisão a fim de desenvolver questões operacionais relacionadas a planejamento, organização, influência e controle das dinâmicas de equipe e coleta de evidências. Nesse sentido, a gestão da investigação passa, necessariamente, pela interação entre as informações colhidas ao longo do processo investigatório e o andamento das ações desenvolvidas pela equipe de campo, devendo ser devidamente orientada e supervisionada, procurando a maximização da eficiência dos atos investigativos (NORDIN; PAULEEN; GORMAN, 2009a).

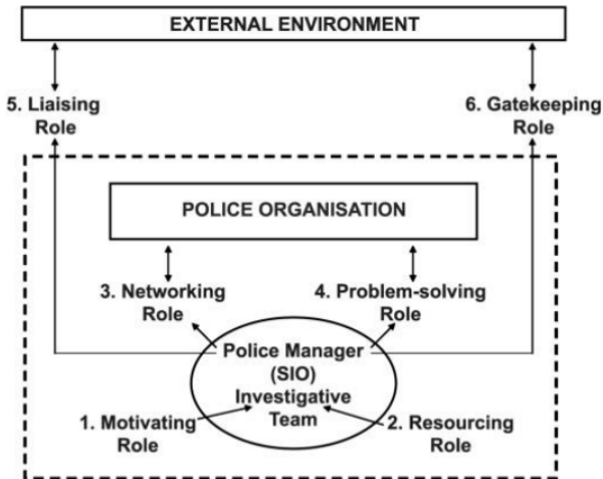
O entendimento quanto à gestão da investigação criminal ganha reforço com a necessidade de compreensão de todos os atos investigativos e de toda a informação possível quanto ao crime investigado, a fim de viabilizar melhores decisões estratégicas. A necessidade de conhecimento do contexto investigativo possui guarida em base principiológica, qual seja, o princípio do equilíbrio e controle da investi-

gação criminal. Para o referido princípio, a investigação criminal deve ser conduzida sob domínio integral dos investigadores, exercitando-se o controle e a estabilidade das diligências realizadas com a condução das informações e desenvolvimento de ações devidamente orientadas a determinado objetivo (SANTOS, 2021).

A perspectiva se mostra fundamental em especial ao se compreender a função do presidente da investigação, sendo o responsável por desenvolver e implementar estratégias de ação investigativa, bem como promover a gestão da informação a fim de garantir competente tomada de decisão. Ainda, o presidente da investigação tem por responsabilidade a alocação de recursos a fim de garantir o bom andamento dos atos investigativos (COOK, 2019).

Dessa forma, pode se indicar que o Delegado de Polícia, cargo equivalente ao SIO, possui seis funções basilares na gestão da investigação criminal, divididas entre relações de ambiente interno da instituição e relação com ambiente externo. Quanto às primeiras, destacam-se as funções de líder de pessoal (garantindo função de motivação de equipe), gestor administrativo (promovendo a alocação de recursos para a execução do trabalho), porta voz (exercendo a função de rede entre a unidade policial e a instituição) e “empreendedor” (resolvendo os problemas das dinâmicas de trabalho e buscando recursos para melhoria das atividades do grupo). Acerca da relação com o ambiente externo, cita-se as funções de ligação e monitoramento. A primeira se relaciona às atividades de trocas de informações com ambiente externo à instituição policial, a exemplo do diálogo com a sociedade, com a magistratura, Ministério Público ou outras forças policiais; a segunda se afigura como uma das mais significativas funções do Delegado de Polícia, qual seja, a função de “*gatekeeper*”, ou seja, a função de evitar que atividades e forças externas venham a prejudicar o andamento das investigações, desvirtuando a atividade de Polícia Judiciária (EMIL BERG *et al.*, 2008).

FIGURA 01: FRAMEWORK DA FUNÇÃO GERENCIAL DO SIO



Fonte: Emil Berg *et al.*, 2008

5. O PRESIDENTE DA INVESTIGAÇÃO, A MENTALIDADE INVESTIGATIVA E O RACIOCÍNIO LÓGICO APLICADO À RESOLUÇÃO DE CRIMES

A ideia central de que o Delegado de Polícia atua na gestão da unidade investigativa não deve provocar a falsa premissa de que o referido profissional está dissociado da execução das dinâmicas de busca e coleta de evidências, ao contrário, ao presidente da investigação se impõe a necessidade de conhecimento amplo das informações que circundam a apuração do crime (princípio do equilíbrio e controle), bem como o desenvolvimento de atividades típicas de investigação criminal (*stricto sensu*).

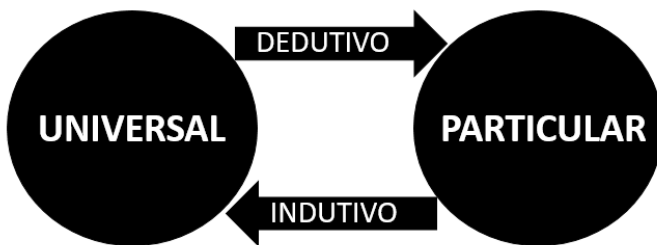
Nessa perspectiva, ao presidente dos atos investigatórios cumpre a missão de analisar com cautela as premissas apresentadas para formulação da hipótese explicativa mais razoável para o problema criminal apresentado. A análise cuidadosa dos elementos à disposição para formulação de alternativas possíveis para a solução do caso passa necessariamente pelo exercício de raciocínio lógico do investigador. Assim, a utilização de metodologias para o exercício do raciocínio

investigativo se mostra importante, se revestindo em vários métodos utilizados para gerar conhecimento acerca de um delito, garantindo a aplicação de lógica que embase e unifique as atuações policiais investigativas (INNES, 2003).

Insta destacar que a atuação na investigação criminal se alicerça em uma síntese entre habilidades artesanais e bases de racionalidade científica, havendo simbiose entre a intuição policial e a aplicação de conhecimentos técnicos relacionados (INNES, 2003). Nesse ponto, as dinâmicas atinentes à experiência policial investigativa ganham corpo, especialmente em razão da aplicação da lógica indutiva para se firmar a hipótese inicial razoável para o caso concreto (método abduutivo).

A lógica se reveste como instrumental para a investigação criminal. O raciocínio lógico pode se operar de forma dedutiva, ou indutiva. Para a lógica dedutiva, a conclusão se dá a partir de premissas gerais verdadeiras que, uma vez confrontadas, garantem uma conclusão igualmente verdadeira. Contudo, havendo falsa premissa, por certo, a conclusão lógica será falsa. Já para o raciocínio indutivo, a lógica se opera a partir da generalização decorrente da observação de diversos fatos particulares análogos. Assim, pode-se afirmar que enquanto o raciocínio dedutivo se opera de regras gerais para conclusões particulares, a lógica indutiva parte do pressuposto de casos particulares para estipulação de uma regra geral aplicável (SANTOS, 2021).

FIGURA 02: LÓGICA DEDUTIVA E LÓGICA INDUTIVA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Tanto o raciocínio dedutivo quanto o raciocínio indutivo possuem aplicação na mentalidade investigativa, mas deve-se dar destaque

à lógica indutiva, vez que na dinâmica da prática delitiva, a partir da análise de premissas, não se pode conferir grau e certeza quanto à determinada conclusão lógica, mas apenas um grau de probabilidade decorrente do exercício de generalização (SANTOS, 2021). Nessa linha, o raciocínio indutivo tem por conclusão, a partir da análise de premissas, a indicação de algum elemento com certo grau de verossimilhança, não garantindo grau de exatidão ou certeza.

Importante destacar que, a despeito de as duas formas lógicas operarem no raciocínio investigativo, não são elas as formas que melhor correspondem à essência do raciocínio investigativo criminal, atuando como suporte ao método abduutivo (PEREIRA, 2019). Tal método apresentado por Sander Peirce se desenha como o estudo dos fatos e, a partir deles, procurar uma explicação razoável explicativa.

O método abduutivo se divide em três passos fundamentais: o primeiro refere-se à identificação dos fatos que causaram surpresa, ou seja, as premissas apresentadas; em segundo passo, o investigador passa a admitir hipóteses razoáveis que poderiam explicar o fenômeno ocorrido; o terceiro passo, por sua vez, refere-se à testagem das hipóteses firmadas para sua confirmação ou rejeição (SANTOS, 2021). Destaca-se, outrossim, que a hipótese firmada não pode se descolada da realidade, ou seja, não deve ser absurda, mas sim desenvolvida em decorrência de fatos observados e verificados (FERREIRA; FERREIRA, 2013). Na mesma perspectiva, o princípio da parcimônia preconiza que diante de uma multiplicidade de teorias concorrentes para explicação do evento criminoso, a explicação mais simples geralmente de opera como a correta (COOK, 2019).

Isto posto, compreende-se que a lógica abduitiva confere à investigação balizas direcionais ao produzir hipóteses iniciais razoáveis que deverão ser testadas ao longo do processo de busca e coleta de evidências. O desafio, portanto, é desenvolver linha de investigação criminal que promova a confrontação com a hipótese inicial aventada para confirmação ou para que tal hipótese seja refutada, e em seu lugar outra hipótese possa surgir. Nesse processo resta imprescindível que os investigadores tenham clareza quanto a manutenção da mentalidade investigativa, ou seja, deve-se manter “a mente aberta e permanecer receptivo a sugestões alternativas, buscando outras alternativas plausí-

veis e explicações para um determinado conjunto de circunstâncias”(-COOK, 2019, p.37).

Embora a polícia investigativa não se constitua como uma instituição em que se possa utilizar soluções padronizadas para a sua atividade principal, resta necessária a compreensão do espírito e das formas de como os problemas criminais devem ser resolvidos. Assim, a despeito da inexistência de caminho processual existente (com fases definidas pela legislação), a investigação criminal é conduzida pela hipótese inicial decorrente de raciocínio lógico do investigador, sendo marcada por estratégias de atuação a fim de confirmar ou refutar as hipóteses propostas.

6. O PENSAMENTO ESTRATÉGICO NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E A TEORIA DOS JOGOS

Investigar criminalmente é atuar com estratégia. Não há como operar uma investigação criminal sem vislumbrar as vicissitudes da prática delitiva e buscar as melhores formas de agir para coletar o máximo de informações acerca do evento pesquisado. Nessa toada, a teoria dos jogos auxilia o processo estratégico para orientar a investigação criminal em busca de bons resultados, na perspectiva que os indivíduos que orbitam o processo investigativo (investigadores, investigados, testemunhas, vítimas, autoridade) procuram agir de maneira racional a fim de maximizar seus interesses e reduzir as suas perdas (BERMUDEZ, 2021). Dessa forma, a atuação de um dos atores na investigação criminal promoverá impacto nos processos decisórios dos demais envolvidos.

Fiani (2015) indica ser considerado um jogo qualquer situação de interação entre indivíduos ou grupo de indivíduos que se comportem estrategicamente e de maneira racional a fim de promover a maximização de seus interesses. Para o autor, tais indivíduos ou grupo de indivíduos são chamados *players* (jogadores ou atores), desde que tenham capacidade de decisão a ponto de afetar os demais jogadores no processo de interação.

Assim, a teoria dos jogos se apresenta como um processo de interação entre duas ou mais pessoas (ou grupo de pessoas) que, a partir

de regras formais ou informais, tomam decisões e ações que promovem uma situação específica em busca de um objetivo determinado. Nesse contexto, a fim de garantir melhores resultados, atua-se de maneira estratégica para que as situações postas lhes sejam mais favoráveis (D'AMICO, 2008). O objetivo pretendido é chamado de *payoff*.

Do exposto acima se pode extrair quatro elementos essenciais para a teoria dos jogos, quais sejam: os jogadores (*players*), as regras do jogo, os objetivos (*payoffs*), e as estratégias de atuação.

A investigação criminal orientada pela teoria dos jogos (BERMUDEZ, 2021) parte da premissa de que os investigadores (*players* do jogo da investigação criminal) atuam com racionalidade (estratégia) na busca dos elementos informativos que comprovem a existência do fato, trazem à luz os indícios de autoria e apresente as circunstâncias do crime (*payoffs* da investigação preliminar), tendo suas atuações limitadas juridicamente pelo sistema normativo posto (regras). Assim, levando em conta que há outros jogadores no tabuleiro da investigação criminal (testemunhas, vítimas, investigados, interessados direta ou indiretamente no descobrimento do crime), resta necessário agir e pensar estrategicamente ao longo do processo investigativo.

O pensamento estratégico na investigação criminal ganha suporte na base principiológica da gestão da investigação criminal. A atuação da equipe de investigação deve ser devidamente coordenada estrategicamente a fim de garantir melhores resultados, evitando sobreposição de diligências ou a adoção de medidas desnecessárias para a investigação criminal. Assim, ganha destaque o já trabalhado princípio do equilíbrio e controle dos atos investigativos.

De outra banda, a ação coordenada e equilibrada da investigação criminal deve se atentar para a necessidade do sigilo dos atos, vez que atuação policial, em determinados momentos, deve se pautar pelo princípio da surpresa (SANTOS, 2021) a fim de garantir oportunidades investigativas, de modo que o investigado, testemunha ou vítima seja surpreendida quando da atuação dos investigadores ou mesmo quando da confrontação (revelação estratégica) de evidências em uma diligência relacionada a depoimentos e declarações.

A fim de garantir o sigilo das investigações e a atuação estratégica, por vezes é necessário que o presidente da investigação promova a separação de equipes para a execução de diferentes diligências sem o conhecimento do todo investigativo. Tal medida impede o vazamento de informações sensíveis relacionadas à investigação criminal, sendo conhecida por “compartimentação da informação”. Assim, apenas tem conhecimento do todo a equipe núcleo da investigação e o gestor policial para garantir a tomada estratégica de decisão (SANTOS, 2021).

Portanto, a teoria dos jogos na investigação criminal preconiza que o presidente da investigação criminal (Delegado de Polícia) deva agir com racionalidade no processo de tomada de decisão, sempre pausando suas escolhas de maneira estratégica, a fim de conferir melhores resultados investigativos. Nesse sentido, conhecer e compreender os demais *players* da investigação criminal garante ao SIO a possibilidade de antecipação de atuação dos demais atores, o que confere vantagem nas dinâmicas investigativas.

Nesse sentido, importante destacar que a atuação de um dos *players* no tabuleiro do jogo da investigação criminal influencia a decisão dos demais jogadores, que exercerão suas futuras escolhas com base nas experiências e informações pretéritas e já lançadas nas dinâmicas investigativas. A atuação na investigação criminal se desdobra tanto como um jogo simultâneo – em que o adversário ignora as decisões dos demais no momento da tomada de decisão – como também em jogos sequenciais – aqueles nos quais em cada etapa do jogo o participante tem informação sobre o oponente para calcular a melhor estratégia (FIANI, 2015). Assim, os operadores da investigação criminal devem levar em conta o processo de interação entre os *players*, haja vista o potencial de se tornar importante fator estratégico a ser considerado nos encaminhamentos de produção probatória, ou até mesmo nas relações negociais em uma investigação criminal, como, por exemplo, nos casos em que são cabíveis colaborações premiadas (ROSA; BERMUDEZ, 2019).

Diversas táticas são indicadas pela teoria dos jogos com o intuito de conferir a maximização dos interesses do presidente da investigação para atingir seus objetivos investigativos, garantindo melhores resultados para o levantamento de provas e informações atinentes à suposta

prática delitiva. Nesse viés, as táticas, consubstanciadas em cursos alternativos de ação, se alteram de acordo com a etapa do jogo e com o comportamento do adversário, possibilitando a interação por meio de blefes, truques, trunfos, ameaças e análise de riscos. Contudo, tais táticas devem ser pautadas de forma ética (*fair play*), tomando-se o máximo cuidado para não subverter as regras do jogo (BERMUDEZ, 2021).

Informações referentes aos passos do adversário nas dinâmicas da investigação criminal são preciosas para o processo decisório de escolha de caminho racional na atuação investigativa. Desse modo, informação qualificada sobre os *players* se constitui trunfo (uma das táticas da teoria dos jogos) no processo investigativo. Ademais, a atuação dissimulada acerca de determinada situação fática que estimule o adversário a alterar seu curso estratégico pode ser considerada um blefe, provocando nos jogadores a noção de incerteza se as alegações dos demais jogadores são verdadeiras ou não (BÈRNI, 2004). Por sua vez, o truque é considerado como ação que contorna “um impasse de maneira mais eficiente, não se confundindo com simplificações abusivas, nem com milagres, no limite do jogo limpo” (ROSA, 2016, p. 207). Nessa senda, truques na investigação são ações que desviam a atenção do adversário para provocar instabilidade emocional ou desatenção, tais como estrutura argumentativa em uma entrevista de testemunha, ou mesmo a atuação *undercover* (agente disfarçado) em diligências investigativas.

Também considerado movimento tático, a ameaça tem por objetivo apresentar aos *players* adversários a perspectiva de que, uma vez tomada determinada providência no jogo da investigação, o cenário no tabuleiro se alteraria (BERMUDEZ, 2021), não se confundindo, pois, com chantagem ou intimidação. Assim, a indicação de uma ação legítima, como a intimação de uma testemunha ainda não ouvida, pode ensejar mudança de postura estratégica no oponente.

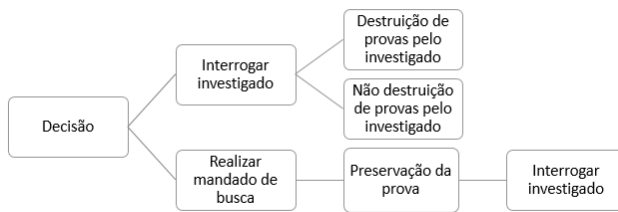
Os contextos investigativos são dinâmicos e complexos. Os jogos simultâneos e sequenciais trazem em seu bojo, também, subjogos que devem ser analisados pelo tomador de decisão no momento da escolha estratégica da ação investigativa. Diz-se “dinâmico” porque os subjogos se alteram, de forma a atender uma reação à previsibilidade de ação do adversário quando da compreensão de seus possíveis movimentos (antecipação), devendo estarem mapeadas alternativas e formas de contra-ataque.

Assim, a atuação estratégica proposta pela teoria dos jogos não tem viabilidade de operacionalização sem o devido planejamento racional das ações ao longo do processo. Nessa senda, uma direção gerencial desprovida de planejamento ou com planejamento pobre contribui de sobremaneira para maus resultados investigativos (NORDIN; PAULEEN; GORMAN, 2009).

O planejamento de ações é trabalhado no âmbito da teoria dos jogos sob dois enfoques, quais sejam, a análise de matriz e a árvore de decisão. Na primeira, operam-se a estruturação de diferentes estratégias em linhas e colunas, de modo que nos encontros entre tais elementos ficam claros os *payoffs* decorrentes. Já na segunda, as decisões investigativas (escolhas) representam um nó em uma árvore, de onde decorrem situações ensejadoras de outros processos decisórios (nós), apresentando ao final os *payoffs* (FIANI, 2015).

A fim de exemplificar utilização da árvore de decisão e da análise de matriz, propõe-se o exemplo de determinada investigação de crimes de corrupção em que há suspeita de que o principal investigado guarda em sua residência documentos e anotações referentes à materialidade delitiva. A opção mais racional e estratégica seria promover de imediato o interrogatório do investigado, ou antecipar a realização de busca e apreensão?

FIGURA 03: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA ÁRVORE DE DECISÃO E DA ANÁLISE DE MATRIZ

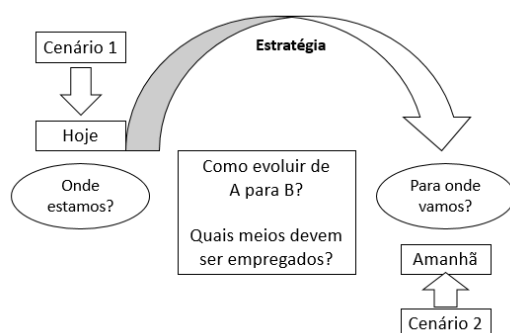


	1ª Diligência	2ª Diligência
Interrogatório	Provável perda de provas materiais	Provável encontro de provas materiais
Mandado de busca	Provável encontro de provas materiais	Provável perda de provas materiais

Fonte: Elaborado pelo autor

A ideia de racionalidade e de lógica na investigação criminal se coaduna com a perspectiva de planejamento da investigação criminal a fim de garantir a tomada de decisão mais eficiente, entendida esta como o ato de realizar determinada atividade para atingir objetivo proposto com o mínimo de esforço e perda de tempo e recursos (FERREIRA; FERREIRA, 2013). Nesse diapasão, a estratégia na atuação investigativa se apresenta como um trajeto através da dificuldade, superando obstáculos em uma dinâmica desafiadora (BARBOSA, 2014).

FIGURA 04: PENSAMENTO ESTRATÉGICO



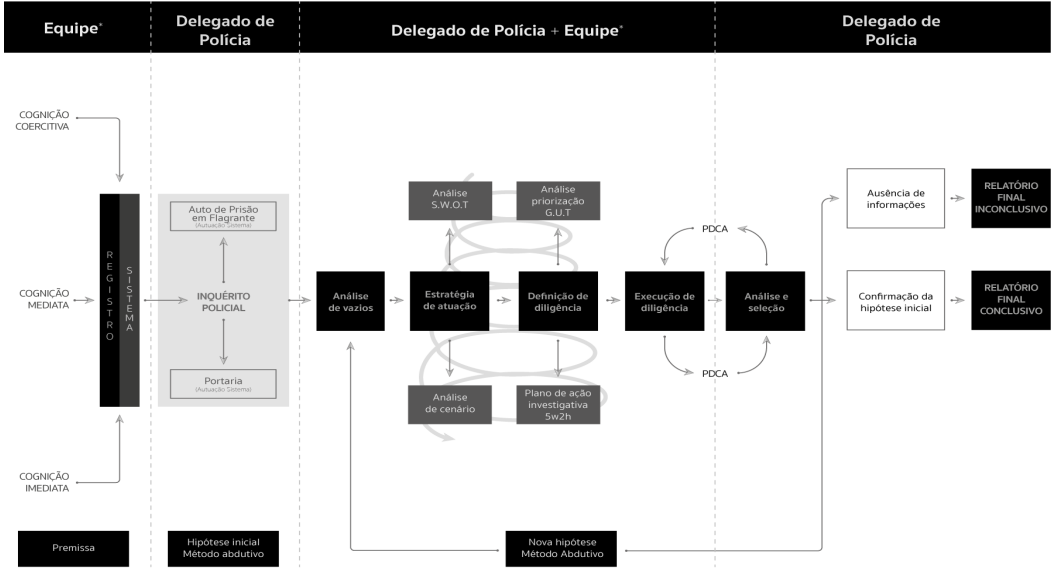
Fonte: Barbosa, 2014, p. 137

Destarte, o pensamento investigativo surge a partir de uma análise de premissas (dados já consubstanciados dotados de verossimilhança) que viabilizam o desenvolvimento de uma hipótese inicial razoável (método abduutivo) por intermédio do raciocínio lógico (indutivo ou dedutivo). A formulação da hipótese inicial garante a adoção de linhas de investigação que darão o caminho estratégico para o deslinde da investigação criminal. Todavia, toda e qualquer diligência a ser mapeada pelo presidente da investigação, qual seja, o Delegado de Polícia (princípio do equilíbrio e controle) deve se pautar pelo planejamento de ações (princípio da ação planejada), se valendo de ferramentas de gestão.

A figura abaixo apresenta um quadro geral da gestão estratégica e racional da investigação criminal. O ponto inicial se opera com recepção ou coleta de informações preliminares (premissas), passando por decisões gerenciais de instauração de processo investigativo, com a definição de linhas de investigação, estratégias de atuação investigativa

e análise de provas e informações coletadas, com a conclusão do processo de investigação criminal.

FIGURA 05: GESTÃO ESTRATÉGICA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL



*Agentes de Polícia, Escrivães de Polícia, Papiloscopistas, Peritos e Psicólogos Pol

Fonte: Bermudez, 2021, p. 178

As informações iniciais são levadas a conhecimento do presidente da investigação criminal, e podem chegar por meio de cognição imediata (quando a autoridade policial toma conhecimento dos fatos por intermédio de suas atividades ordinatórias ou mesmo atividades investigativas de sua equipe), cognição mediata (quando a recepção das informações se dá por intermédio de expediente escrito – tais como petições de advogados ou mesmo requisições de instauração de investigação por parte do Ministério Público), ou cognição coercitiva, quando a informação inicial se dá com a condução de alguém em estado flagrantial da prática delitiva.

As premissas, por sua vez, conforme asseverado acima, irão auxiliar no processo de desenvolvimento da hipótese inicial, o que será formalizado pelo Delegado de Polícia em Portaria de inauguração de processo investigatório (inquérito policial), direcionando as linhas de investigação.

Importante destacar que as linhas de investigação se revelam a partir da confrontação entre as premissas postas e da análise de vazios (carência de informações para confirmar a hipótese inicial), direcionando a fase de busca e coleta de evidências.

Destarte, importante que o Delegado de Polícia, no curso da presidência dos atos investigatórios, especialmente em fase de busca e coleta de evidências, promova a gestão estratégica da investigação criminal, mapeando o cenário administrativo e criminal para a definição das diligências, se valendo de ferramentas de gestão para tanto.

Como exemplo de ferramentas de gestão, em especial levando em conta as orientações da teoria dos jogos (análise de matriz ou árvore de decisão), boa medida é a adoção da matriz SWOT (que analisa forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) para verificação da viabilidade administrativa e operacional do exercício das diligências mapeadas de acordo com a linha de investigação (BARBOSA, 2014). Após, importante proceder à análise de riscos (BERMUDEZ, 2021) quanto ao exercício da diligência investigativa (ACI – análise de cenário investigativo) no intuito de evitar a execução de diligências irrazoáveis ou ineficientes (nesse ponto, a árvore de decisão se mostra plenamente aplicável).

Definidas as diligências, deve-se priorizar as ações investigativas (BERMUDEZ, 2021), sugerindo-se a adoção de matriz GUT (gravidade, urgência e tendência de piora da prova em caso de demora), desdobrando cada diligência mapeada em um plano de ação investigativa (BARBOSA, 2014), indicando o quê (*what*) será realizado, quem (*who*) realizará ato investigativo e quando (*when*) deverá ocorrer. Ademais, o plano de ação investigativa deve definir onde (*where*) se realizará a diligência, como (*how*) deve ser realizada, os motivos (*why*) para o ato e quanto (*how much*) custará (orçamento).

Realizada a diligência investigativa (*do*) após o devido planejamento (*plan*), deve o investigador checar os dados e informações obtidas (*check*), apresentando minucioso relatório ao presidente da investigação criminal, que poderá determinar a correções dos atos investigativos, ou mesmo a complementação das diligências (*act*), trabalhando-se, pois, em um ciclo PDCA (*plan, do, check, act*).

Importante destacar que a gestão estratégica da investigação criminal não se opera de maneira linear, mas em *looping* (FAHSING, 2016), ou seja, a gestão estratégica pode ir se alterando ao longo do próprio planejamento da investigação criminal sempre que o cenário dos jogos investigativos se modificar. Nessa toada, o planejamento estratégico e a atuação estratégica devem acompanhar o dinamismo do jogo, especialmente quando relacionado aos passos dados pelo *player* adversário.

A análise dos atos investigatórios pelo Delegado de Polícia ocorre à medida que as informações aportam na unidade policial investigativa, ficando a critério do presidente da investigação o que integrará os autos do inquérito policial e quais diligências não possuem pertinência com a causa. Da análise de todo o conteúdo produzido ao longo da investigação criminal, o Delegado de Polícia irá confrontar a hipótese inicial aventada. Em caso de confirmação da hipótese, a investigação será devidamente encerrada, com eventual complementação de elementos informativos se necessário.

Contudo, se diante da análise dos fatos surgirem novas hipóteses, todo o ciclo de investigação deverá ser novamente percorrido, no que Barbosa (2014) chamou de Ciclo do Esforço Investigativo Criminal (CEIC).

É importante destacar, de outra banda, que nem sempre se irá chegar a conclusão em uma investigação criminal. O princípio da contingência (SANTOS, 2021) indica que o ato de investigar é dotado de incertezas quanto à verdade a se alcançar, de modo que a investigação pode esclarecer o delito, ou não, dependendo das condições, obstáculos e estratégias adotadas que influenciarão na evolução da investigação criminal.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação criminal se conceitua como um processo racional e estratégico de levantamento de provas e informações acerca de

uma suposta prática delitativa. Tal processo investigativo é conduzido pelo presidente da investigação criminal, que deverá reunir todas as informações relacionadas às diligências investigatórias a fim de garantir a melhor decisão na coordenação dos trabalhos (princípio do equilíbrio e controle).

A presidência da investigação criminal não se restringe à determinação de ações investigativas, mas abrange diversas funções que possuem relação direta e indireta com a praxe investigativa, sendo o responsável pela gestão de pessoas, alocação de recursos administrativos e operacionais, função de motivação, além de exercer o papel de ligação com órgãos externos e a tarefa de impedir a influência externa nas investigações criminais.

Levando em conta que a investigação criminal se relaciona com fatos criminosos, pode-se assegurar que os investigadores atuam em um jogo complexo de interesses, abrangendo não apenas investigadores e investigados, mas também vítimas, testemunhas, controle externo da atividade policial, judiciário, mídia, sociedade, entre outros. Assim, havendo indivíduos (ou grupo de indivíduos) com interesse no deslinde da investigação criminal, imprescindível que se estude o ato de investigar de maneira estratégica. Nesse sentido, a teoria dos jogos soma nas dinâmicas investigativas, trazendo ferramenta para o exercício do jogo da investigação criminal, auxiliando a análise racional na presidência da investigação criminal, a fim de garantir que a equipe de investigação (conduzida pelo presidente dos atos) chegue de maneira eficiente ao desvelamento do fato oculto: principal *payoff* para a polícia judiciária.

Nesse aspecto, ao presidente da investigação se exige não somente a determinação e acompanhamento ou execução de diligências investigativas, mas a compreensão da complexidade estratégica de sua atuação profissional, seja na perspectiva gerencial de unidade policial – atuando como líder de pessoas, passando pela gestão administrativa e função de *gatekeeper*, seja na compreensão de que sua atividade se afigura como um minucioso estrategista para a melhor coleta de provas e informações ao longo de determinada investigação criminal.

A estruturação da investigação criminal seguindo balizas cientí-

ficas e estratégicas é fundamental para a melhoria da produção de provas indiciárias promovendo a atuação mais eficiente da polícia investigativa. O resultado da investigação criminal depende de um processo gerencial bem estruturado estrategicamente, com enfoque na mentalidade investigativa, a fim de promover a descoberta do delito, respondendo o heptâmetro de quintiliano: o que aconteceu? Quem praticou o suposto delito? Quando, onde e como se deu a prática delituosa? Por que o crime aconteceu e quais foram os meios empregados para a sua prática? A investigação criminal, para além das respostas, é feita de perguntas.

BIOGRAFIA DE AUTORIA

ANDRÉ LUIZ BERMUDEZ PEREIRA

DOUTORANDO EM GESTÃO DO CONHECIMENTO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (EGC/UFSC). MESTRE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS PELA UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI). POSSUI GRADUAÇÃO NA FACULDADE DE DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL). PÓS GRADUAÇÃO PELA UNIDERP - ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIAS PENAIS (FORMAÇÃO PARA MAGISTÉRIO SUPERIOR). ATUALMENTE EXERCE A FUNÇÃO DE DELEGADO DE POLÍCIA EM SANTA CATARINA, ATUANDO COMO DIRETOR DA ACADEMIA DE POLÍCIA CIVIL DE SANTA CATARINA. É AUTOR DO LIVRO "A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL ORIENTADA PELA TEORIA DOS JOGOS" E COAUTOR DOS LIVROS "PARA ENTENDER A COLABORAÇÃO PREMIADA PELA TEORIA DOS JOGOS" E "COMO NEGOCIAL ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL". É PROFESSOR TITULAR DAS DISCIPLINAS DE PROCEDIMENTOS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA (PPJ) E TEORIA GERAL DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL (TGI) NA ACADEMIA DE POLÍCIA CIVIL DE SANTA CATARINA (ACADEPOL).

REFERÊNCIAS

- ASENSI, F. Delegados-líderes e a necessidade de pensar contra o cérebro. In: ZANOTI, B. T.; SANTOS, C. I. (Eds.). *Temas Avançados de Polícia Judiciária*. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 103–138.
- BARBOSA, A. M. *Curso de Investigação Criminal*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.
- BERMUDEZ, A. L. *A Investigação Criminal Orientada pela Teoria dos Jogos*. 3. ed. Florianópolis: EMais, 2021.

- BÊRNI, D. DE A. *Teoria dos Jogos: jogos de estratégia, estratégia decisória, teoria da decisão*. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2004.
- BRAZ, J. *Investigação Criminal: A Organização, o Método e a Prova*. Coimbra: Almedina, 2009.
- COOK, T. *Senior Investigating Officer 's - handbook*. 5. ed. New York: Oxford University Press, 2019.
- CORDEIRO, I. O Direito Penal e a Polícia Judiciária no Estado Democrático de Direito. In: SOUZA, D. T. Q. DE; GUSSO, R. B. (Eds.). *Estudos sobre o papel da polícia civil em um Estado Democrático de Direito*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 133–158.
- D'AMICO, A. L. *A Contribuição da Teoria dos Jogos para a Compreensão da Teoria de Relações Públicas: uma análise da cooperação*. [s.l.] Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008.
- ROSA, A. M. da. *Guia Compacto do Processo Penal Conforme a Teoria dos Jogos*. 3. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.
- ROSA, A. M. da. *Para Entender a Delação Premiada pela Teoria dos Jogos: táticas e estratégias do negócio jurídico*. Florianópolis: EModara, 2018.
- ROSA, A. M. da; BERMUDEZ, A. L. *Para Entender a Delação Premiada pela Teoria dos Jogos: táticas e estratégias do negócio jurídico*. 2. ed.. Florianópolis: EMais, 2019.
- EMIL BERG, M. *et al.* Police management roles as determinants of knowledge sharing attitude in criminal investigations. *International Journal of Public Sector Management*, v. 21, n. 3, p. 271–284, 2008.
- FAHSING, I. A. *The making of an Expert Detective. Thinking and Deciding in Criminal Investigations*. Avhandling/ Göteborgsuniversitet, Psykologiska inst. Sweden, 2016.
- FERREIRA, L. H. C.; FERREIRA, N. J. C. *Investigação Criminal: um estudo metodológico*. 2. ed. São Paulo: Sicurezza, 2013.
- FIANI, R. *Teoria dos Jogos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Ltd, 2015.

GIACOMOLLI, N. J. *A fase preliminar do processo penal: crises, misérias e novas metodologias investigatórias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GOTTSCHALK, P.; DEAN, G. Stages of knowledge management systems in policing financial crime. *International Journal of Law, Crime and Justice*, v. 38, n. 3, p. 94–108, nov. 2010.

GOTTSCHALK, P. Knowledge management in criminal investigations: The case of fraud examiners. *Journal of Information and Knowledge Management*, v. 15, n. 4, p. 1–15, 2016

INNES, M. *Investigating Murder: detective work and the police response to criminal hom.* Oxford: Oxford University Press, 2003.

JEROME, B. Criminal investigation and criminal intelligence: example of adaptation in the prevention and repression of cybercrime. *Risks*, v. 8, n. 3, p. 1–10, 2020.

NORDIN, M.; PAULEEN, D. J.; GORMAN, G. E. Investigating KM antecedents: KM in the criminal justice system. *Journal of Knowledge Management*, v. 13, n. 2, p. 4–20, 2009.

PEREIRA, E. da S. *Teoria da Investigação Criminal: uma introdução jurídico-científica*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2019.

QUEIROZ, D. *A permeabilidade do processo penal*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

SANTOS, C. J. dos. *Teoria Geral da Investigação Criminal*. 2. ed. Belo Horizonte: Pandion, 2021.

SMITH, N.; FLANAGAN, C. Effective Detective: Identifying the Skills of an Effective SIO. *Police research Series Paper 122*, p. 66, 2000.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

BERMUDEZ, A.L. Raciocínio investigativo análise racional da investigação criminal segundo a teoria dos jogos. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 227-252, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1009.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

INOVAÇÃO NA POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL: CRIATIVIDADE E LIDERANÇA PARA ESTÍMULO AO AMBIENTE DE INOVAÇÃO

*INNOVATION IN THE BRAZILLIAN FEDERAL POLICE:
CREATIVITY AND LEADERSHIP TO STIMULATE THE
INNOVATION ENVIRONMENT*

*INNOVACIÓN EN LA POLICÍA FEDERAL DE BRASIL:
CREATIVIDAD Y LIDERAZGO PARA ESTIMULAR EL
AMBIENTE DE INNOVACIÓN*

Submetido em: 07.01.2022

Aceito em: 01.12.2022

PAULA DORA AOSTRI MORALES

MESTRE EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

DOUTORANDA EM ENGENHARIA E GESTÃO DO CONHECIMENTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, FLORIANÓPOLIS-SC, BRASIL

aostri_paula@yahoo.com.br



<http://lattes.cnpq.br/3123342147983442>



<https://orcid.org/0000-0002-5466-9776>

RESUMO

As mudanças econômicas e sociais ocasionadas pelo desenvolvimento tecnológico afetaram as organizações privadas e públicas que precisaram adotar novas estratégias para potencializar o conhecimento e a inovação. A criatividade e inovação organizacionais são partes do mesmo processo, sendo a criatividade responsável pela geração de ideias que conduzem a melhores procedimentos, práticas ou produtos, processo que pode ser gerenciado a partir de ações de liderança. Para a melhor compreensão do fenômeno da inovação no setor público, esta pesquisa se propõe, a partir de estudo realizado na Polícia Federal do Brasil, a identificar como uma organização pública promove a inovação, sob o olhar da criatividade e da liderança. Esta pesquisa é caracterizada como exploratória e

descritiva com abordagem qualitativa na Polícia Federal. Quanto às técnicas de pesquisa, foram empregadas a revisão narrativa da literatura e a pesquisa documental. Como resultado, foi possível identificar o reconhecimento institucional do papel fundamental da inovação para a solução de problemas organizacionais e da liderança voltada para o estímulo à criatividade e compartilhamento de conhecimento que resultam em um ambiente de trabalho propício para a inovação. Finalmente, a inserção de objetivos, ações e programas estratégicos com foco na inovação, como o “Lidera PF” e “Laboratórios de Inovação” e a divulgação dos resultados do 1º Concurso de Práticas Inovadoras da Polícia Federal insere a instituição no contexto das organizações que contribuem para a consolidação do sistema de inovação no serviço público brasileiro.

PALAVRAS CHAVE: inovação; criatividade; liderança; Polícia Federal.

ABSTRACT

The economic and social changes caused by technological development affected private and public organizations that needed to adopt new strategies to enhance knowledge and innovation. Organizational creativity and innovation are part of the same process, and creativity is responsible for generating ideas that lead to better procedures, practices or products, a process that can be managed through leadership practices. For a better understanding of the phenomenon of innovation in the public sector, this research proposes, based on a study carried out at the Brazilian Federal Police, to identify how a public organization promote innovation, from the perspective of creativity and leadership. This research is characterized as exploratory and descriptive with a qualitative approach in the Federal Police. As for research techniques, narrative literature review and documental research were used. As a result, it was possible to identify the institutional recognition of the fundamental role of innovation in solving organizational problems and leadership aimed at stimulating creativity and knowledge sharing that result in a work environment conducive to innovation. Finally, the insertion of objectives, actions and strategic programs with a focus on innovation, such as the “Lidera PF” and “Innovation Laboratories” and the dissemination of the results of the 1st Contest of Innovative Practices of the Federal Police places the institution in the context of organizations that contribute to the consolidation of the innovation system in the Brazilian public service.

KEYWORDS: innovation; creativity; leadership; Brazilian Federal Police.

RESUMEN

Los cambios económicos y sociales provocados por el desarrollo tecnológico afectaron a las organizaciones públicas y privadas que necesitaron adoptar nuevas estrategias para potenciar el conocimiento y la innovación. La creatividad organizacional y la innovación son parte de un mismo proceso, y la creatividad se encarga de generar ideas que

conduzcan a mejores procedimientos, prácticas o productos, proceso que puede ser gestionado desde prácticas de liderazgo para la innovación. Para una mejor comprensión del fenómeno de la innovación en el sector público, esta investigación propone, a partir de un estudio realizado en la Policía Federal de Brasil, identificar como una organización pública promueve la innovación desde la perspectiva de la creatividad y del liderazgo. Esta investigación se caracteriza por ser exploratoria y descriptiva, con un enfoque predominantemente cualitativo. En cuanto a las técnicas de investigación, se utilizaron la revisión narrativa de la literatura y la investigación documental. Como resultado, fue posible identificar el reconocimiento institucional del papel fundamental de la innovación en la solución de problemas organizacionales y del liderazgo orientado a estimular la creatividad y el intercambio de conocimientos que redunden en un ambiente de trabajo propicio para la innovación. Finalmente, la inserción de objetivos, acciones y programas estratégicos enfocados en la innovación, como el “Lidera PF” y los “Laboratorios de Innovación” y la difusión de los resultados de innovación del 1er Concurso de Prácticas Innovadoras de la Policía Federal inserta a la institución en el contexto de organizaciones que contribuyen para la consolidación del sistema de innovación en el servicio público brasileño.

PALABRAS CLAVE: innovación; creatividad; liderazgo; Policía Federal de Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Contemporaneamente, as mudanças econômicas e sociais causadas pelo desenvolvimento tecnológico afetaram as organizações que precisaram adotar novas estratégias para potencializar o conhecimento e a inovação, buscando, assim, sobrevivência.

A inovação em organizações é definida como “resultados de processos de aprendizagem a partir da geração, aquisição, conversão, transformação, transferência e aplicação de ideias e conhecimentos” aplicáveis a organizações que gerem impacto socioeconômico reconhecido, tanto no ambiente interno quanto externo (ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES, 2010, p. 127-149).

Parra-Requena *et al.* (2015) conceituam a inovação como uma disposição para inovar que reflete a tendência de uma empresa em se engajar e apoiar novas ideias, novidades, experimentação e processos criativos que podem resultar em novos produtos, serviços ou processos tecnológicos. Tidd, Bessant e Pavitt (2015, p. 86) apontam que “uma inovação é o processo de fazer de uma oportunidade uma nova ideia e

de colocá-la em uso da maneira mais ampla possível”. Nestes termos, o desafio de inovação passa pela criatividade para a geração de novas ideias.

No contexto do setor público, o entendimento é que a inovação é resultado das mudanças do ambiente externo que acarretam mudança dos valores, necessidades e desejos da sociedade, o que reflete diretamente no processo de mudança organizacional do Estado, que continuamente deve se adaptar às necessidades do usuário (CASTRO, 2015). Estas mudanças podem ser modificação substancial em técnicas ou práticas anteriores, em novas estruturas organizacionais, práticas administrativas ou um novo plano ou programa para os membros de uma organização, o que resulta em um novo produto, serviço ou prática nova para o contexto organizacional sob análise (CASTRO, 2015).

A inovação no setor público não é desejável em si mesma, como ocorre nas empresas privadas, mas sim pelo fato de aumentar o valor público na governança ou serviços em termos de qualidade, eficiência ou adequação ao propósito, podendo ser conceituada tanto como processo quanto como resultado (HARTLEY, 2006). Ainda segundo este autor, a inovação é parte de um construto social e se refere à implementação de uma nova ideia ou prática, que envolve uma mudança gradual, profunda e durável o suficiente para afetar as operações ou as características de uma organização.

Ao conceituar criatividade e inovação nas organizações, Anderson, Potocnik e Zhou (2014) referiram que são partes do mesmo processo, resultados e produtos das tentativas de desenvolver e introduzir novas e melhores formas de fazer as coisas. O estágio da criatividade deste processo se refere à geração de ideias e a inovação se refere ao estágio subsequente de implementação de ideias por meio de melhores procedimentos, práticas ou produtos.

No setor público brasileiro, houve uma rápida incorporação da importância da inovação como caminho para a solução dos problemas públicos complexos (CUNHA; SEVERO, 2017). Em que pese serem identificados avanços no sistema de inovação do serviço público do Brasil para apoiar a inovação, como a divulgação das iniciativas de inovação, esforços de desburocratização, transformação digital e treinamento de servidores públicos em novos métodos, há um longo ca-

minho a ser percorrido para garantir uma abordagem confiável com consistência e de forma deliberada (OCDE, 2019)

As iniciativas de inovação são divulgadas e estimuladas por concursos de inovação e eventos internacionais, ganhando destaque na seara federal a criação da Rede de Inovação no Setor Público (como o Inova-Gov¹), a criação de laboratórios de inovação, como o Gnova - Laboratório de Inovação da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), e a Semana de Inovação, evento anual que reúne atores privados, sociais, públicos e acadêmicos que em conjunto auxiliam na construção de um sistema de inovação nacional (CUNHA; SEVERO, 2017).

Assim, para contribuir na compreensão do fenômeno da inovação no setor público, este estudo se propõe, a partir da análise da organização Polícia Federal, a identificar como uma organização pública promove a inovação, sob o olhar da criatividade e a liderança, a partir da análise da legislação interna, indicativo do comprometimento institucional para a criação de um ambiente de inovação e de promoção do sistema de inovação no serviço público brasileiro.

2. CONCEITO DE INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

O Manual de Oslo (OCDE, 2005, 2018) apresenta os conceitos e as diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação nas organizações de todos os ramos de negócios, inclusive do serviço público. A diferença fundamental entre o governo e as empresas nesta seara é que o primeiro presta serviços baseado nos aspectos políticos e sociais, não objetivando o lucro ou ganhos econômicos (OCDE, 2005, 2018).

Inovação pode ser conceituada como o “processo de geração

1 Inova Gov é a rede de inovação no setor público, um conjunto de organizações e pessoas de diferentes setores da sociedade que partir da interação de pontos de vista próprios, mas que conduzem ao alcance dos objetivos da Rede, experimentam a co-criação e o entendimento entre as partes. (<http://redeinova.gov.blogspot.com/p/quem-somos.html?zx=df640c41b466c01>).

e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública”, o que motiva as organizações públicas a fomentarem a prática da inovação para responder às mudanças sociais, econômicas, políticas e tecnológicas mundiais, pautadas pela globalização, expectativas dos cidadãos, orçamentos cada vez mais restritos e problemas completos (CAVALCANTE; CUNHA, 2017)

As características da inovação são a novidade, posto que aporta novas abordagens no contexto em que foi introduzida, e a implementação, ou seja, não se resume a uma ideia; e, finalmente, o impacto, eis que objetiva melhores resultados públicos, incluindo eficácia, eficiência e satisfação tanto dos usuários quanto dos funcionários (OCDE, 2015).

A inovação no serviço público é usualmente voltada para serviços em vez de produtos; melhoria de desempenho e benefícios públicos em vez de vantagem competitiva típica das empresas privadas e requer mais interação, negociação e resolução de disputas com as partes interessadas (TATE *et al.*, 2018).

Considerando-se a importância da inovação para atender as necessidades da sociedade e conseqüente agregação de valor público, conclui-se que o governo deve tratar a inovação como um recurso organizacional deliberado, contínuo, consistente e confiável, em vez de um recurso *ad hoc*, reativo, oportunista ou um processo fortuito (OCDE, 2019).

O papel do setor público neste contexto é voltado tanto para a viabilização da inovação no setor privado quanto é voltada para dentro de si mesmo, superando a ideia de que o Estado somente corrige as falhas de mercado por meio de políticas públicas, reconhecendo outras perspectivas, como a construção de sistemas de inovação e criação de ambientes favoráveis à inovação e o desenvolvimento da capacidade inovadora e empreendedora, promovendo um maior engajamento com a redes de atores não estatais (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Ao analisar o sistema de inovação no Brasil, o Observatório de

Inovação no Serviço Público da OCDE aponta o entendimento do conceito de inovação a partir da visão dos funcionários públicos obtida a partir de entrevistas a servidores de diversas áreas governamentais, destacando-se os seguintes *insights*:

- **Inovação é fazer algo de forma diferente ou algo que já é feito de forma diferente;** algo novo que gera resultados, que tem aplicação prática e impacto; que difere de descobrimento e é algo que deve ser aplicado; é diferente de invenção e deve ser útil e responder às necessidades de alguém;
- **- Inovação é um processo que pode ser gerido e não espera pela sorte;** inovação é trabalho, um, processo, um método; é ser capaz de cometer erros para aprender e a partir disto transformar; é o modo como operamos, mas também a forma como conhecemos nossas soluções;
- **Inovação é usada para resolver problemas, para atingir um propósito, para transformar,** sendo uma nova forma de resolver um problema; criar valor baseado em modelos de negócios para superar os desafios atuais; uma ferramenta para alcançar a transformação; uma ferramenta de mudança e para a melhoria do governo; a transformação de uma ideia de bem comum em uma solução para várias pessoas;
- **Inovação é sobre o bem do cidadão e bem público,** é encontrar novas formas de resolver os problemas das pessoas ou atender suas necessidades, de uma forma mais eficiente para eles ou mais eficiente para o Estado; centralizada no cidadão; criando soluções para e com os cidadãos em oposição à burocracia; uma oportunidade para que o Brasil finalmente deixe a agenda do século 20; prestar serviços governamentais melhor e de forma mais eficiente; empoderando o cidadão e o setor privado;
- **Inovação é a habilidade de responder às demandas emergentes das rápidas mudanças na sociedade; a necessidade de mudar constantemente,** simplesmente para continuar no mesmo lugar; é sobrevivência (OCDE, 2019, p. 68-69, grifo nosso).

Assim, a partir da visão dos servidores públicos brasileiros, coadunada com a teoria sobre o tema, conceitua-se inovação como uma novidade (que difere de descobrimento e invenção) que gera impactos e resultados úteis e que responde às necessidades dos cidadãos de forma transformadora, sendo um processo ou método que pode ser gerido para solucionar problemas; uma ferramenta para melhoria da eficácia e eficiência do governo que agrega valor público, com foco no bem comum e centralizada no cidadão e nas parcerias público-privadas para superar os desafios atuais.

Considerando-se que a inovação no serviço público não é um fenômeno isolado e fortuito, é importante o esforço de todas as instituições públicas para a consolidação do sistema de inovação brasileiro, cujos elementos estão se tornando visíveis para a sociedade, sendo consolidados nos debates e estudos empíricos, merecendo destaque a semana de inovação, os prêmios dos concursos de inovação, os laboratórios de inovação para co-criação de soluções inovadoras para os desafios público e as redes de inovação (OCDE, 2018a).

O cenário brasileiro aponta para uma aversão ao risco, que direciona a inovação para as áreas de menos contestabilidade, como a transformação digital ou onde há alto grau de conhecimento técnico, como a tecnologia blockchain. As atividades de inovação são impulsionadas em sua maioria por esforços individuais visando solução de problemas específicos, e assim provavelmente direcionadas para a eficácia e melhor funcionamento das coisas existentes, ou seja, voltadas para a inovação de melhoria e adaptativa (OCDE, 2019).

Assim, a capacidade de inovação do governo depende de ir muito além de uma abordagem ampla e esforço coordenado de diversas organizações, dependendo em grande parte da força de trabalho qualificada e de uma liderança eficaz, ou seja, com a capacidade de liderar em ambientes complexos de constante mudança e elevada incerteza (OCDE, 2017).

A experiência mundial em inovação no serviço público aponta que os principais elementos para sua promoção são o apoio de líderes e o comprometimento com a inovação, peças fundamentais para apoiar as iniciativas de indivíduos e equipes (OCDE, 2018b)

Considerando-se que um dos fatores de sucesso de uma organização que objetiva a inovação é a capacidade intelectual holística e a geração de ideias, sendo a capacidade de gerenciar as potencialidades humanas uma habilidade essencial (PEREIRA, 2013), é relevante a abordagem da criatividade e da liderança para inovação.

2.1 CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO

Criatividade foi definida por Amabile e Pratt (2016) como a produção de ideias novas e úteis por um indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos que trabalham juntos, sendo a inovação definida como a implementação com sucesso de ideias criativas na organização, consideradas fases do mesmo processo.

Embora existam diferentes definições e terminologias para as várias fases do processo de inovação, pode-se depreender que se inicia pela identificação de oportunidades, a geração de ideias e a definição de conceitos, sendo a etapa intermediária o desenvolvimento da ideia, e a final a sua implementação, também conhecida como inovação (SMITH; REINERTSEN, 1991; KOEN *et al.* 2001).

A fase inicial do processo de inovação, anterior ao processo do desenvolvimento, é denominada por Koen *et al.* (2001); de *Front End* da Inovação (FEI), sendo o foco central as ideias geradas e enriquecidas que serão posteriormente selecionadas, dando assim continuidade ao processo. Essa fase do processo da inovação requer o suporte de informação, conhecimento e criatividade, elementos necessários para gerir as oportunidades (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2015).

Para Vagn, Clausen e Gish (2018) o processo de criação de ideias e seu desenvolvimento são resultado tanto da síntese quanto da diversidade de conhecimento e relações entre os indivíduos, coisas e estruturas, sendo que há um fluxo contínuo resultante da interação das diferentes fontes de conhecimento.

Este fluxo de conhecimento e de negociações em processos de design sofre influência das próprias estruturas organizacionais, ante a necessidade de promoção das ideias utilizando-se os procedimentos corporativos próprios para viabilizar seu desenvolvimento. Nestes termos, a

criatividade deve ser considerando um componente fundamental capaz de ser desenvolvido pela gestão organizacional (AMABILE, 1996).

Sob o ponto de vista das relações entre indivíduos, Hennesey e Amabile (2010) apontam que contemporaneamente muitos estudos são voltados para a criatividade organizacional e tem como foco o impacto do ambiente de trabalho, que geralmente é criado por líderes ou gestores e impacta a criatividade individual, grupal ou da organização como um todo.

A Teoria da Criatividade Organizacional e Inovação preconiza que o ambiente de trabalho tem impacto direto na criatividade. De acordo com esta teoria, há três componentes essenciais que contribuem para a criatividade de pequenas equipes ou indivíduos: *expertise*, pensamento criativo e motivação intrínseca (ANDERSON; POTOCHNIK; ZHOU, 2014).

Em contraste, em grandes ambientes de trabalho, os principais componentes que influenciam a criatividade dos funcionários são a motivação organizacional para inovar, recursos (incluídos os financeiros, disponibilidade de tempo e recursos humanos) e práticas de gestão (ANDERSON; POTOCHNIK; ZHOU, 2014).

No mesmo sentido, Amabile e Pratt (2016) estudaram os principais componentes que influenciam a inovação e criatividade e os fluxos de interação entre os conceitos, destacando-se no âmbito organizacional a motivação para inovar, os recursos no domínio da tarefa e as habilidades no gerenciamento da inovação.

A partir da proposta de modelo abstrato dos componentes sob a perspectiva da inovação organizacional de Amabile e Pratt (2016) é possível se inferir a importância dos líderes e suas ações sobre inovação e sua influência na motivação para inovar, no primeiro estágio do processo, denominado “configuração de agenda”.

Do mesmo modo, as habilidades de liderança e o gerenciamento para inovação permeiam o modelo como um todo, posto que parte integrante do ambiente de trabalho, em conjunto com a motivação para inovar e os recursos no domínio da tarefa. O ambiente de tra-

balho influencia diretamente os componentes individuais do modelo, sofrendo, ao mesmo tempo, influências externas.

Assim, entre os componentes do ambiente de trabalho que estimulam a criatividade, o Quadro 1 destaca o comportamento dos gestores relacionados com as habilidades de gestão para inovação capazes de estimular ou obstaculizar a criatividade:

QUADRO 1. ELEMENTOS DO AMBIENTE DE TRABALHO PARA CRIATIVIDADE

Componente de inovação organizacional	Estimulante da criatividade (catalises)	Obstáculos à criatividade (inibidor)
Motivação para inovar	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos organizacionais claros; - Valor na inovação; - Apoio para assumir riscos razoáveis e exploração 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos organizacionais não são claros ou mudam; - Falta de interesse em novos empreendimentos; - Ênfase exagerada no <i>status quo</i>
Recursos no domínio da tarefa	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos suficientes; - Tempo suficiente, mas não muito 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de recursos; - Falta de tempo ou excesso de tempo
Habilidades em gestão da inovação	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos de projetos claros; - Autonomia no modo de alcançar os objetivos; - Mecanismos para o desenvolvimento de novas ideias; - Tomada de decisões participativas; - <i>Feedback</i> frequente e construtivo sobre novas ideias; - Distribuição do trabalho compatível com habilidades e interesses; - Recompensas generosas, equitativas e reconhecimento pelo esforço criativo; - Colaboração e coordenação entre grupos; - Ajuda com o trabalho; - Aprendendo com os problemas; - Fluxo aberto de ideias 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de clareza nos objetivos de projeto; - Restrições no modo de alcançar os objetivos; - Avaliação severa de novas ideias; - Ignorar ou reagir exageradamente a problemas; - Fluxo de ideias restrito

Fonte: Adaptado de Amabile e Pratt (2016, p. 169).

Destaquem-se neste contexto as condutas da liderança catalizadoras da criatividade, quais sejam, a clareza de objetivos, a autonomia, os mecanismos para o desenvolvimento de ideias, a participação nas decisões, a apresentação de *feedbacks* construtivos, a equidade e reconhecimento pelos esforços criativos, a aprendizagem a partir dos erros e o fluxo aberto de ideias (AMABILE; PRATT, 2016).

Para King e Anderson (2002) os três eixos que possibilitam a construção de um ambiente propício para a inovação são as práticas de gestão de pessoas, o estilo de liderança dos gestores e a orientação estratégica da organização para a inovação como valor organizacional.

Estes eixos são os responsáveis pela criação de cultura para inovação: flexível, diversificada, tolerante ao risco, à incerteza e ao erro, que conceda autonomia, que estimule a criatividade e que reconheça a busca pela inovação como valor organizacional (KING; ANDERSON, 2002).

No mesmo sentido, o framework do *Front End* da Inovação proposto por Koen inclui fatores de influência, como liderança e cultura, considerados o motor propulsor do processo de inovação (KOEN *et al.*, 2001, 2014a, 2014b). Assim, concluindo-se que a liderança é um fator influente no processo de inovação, dada a sua relevância no estabelecimento de ambientes propícios para a criatividade passa-se a aprofundar o seu estudo.

2.2 O IMPACTO DA LIDERANÇA E PRÁTICAS DE GESTÃO PARA INOVAÇÃO

No âmbito organizacional, a criatividade é afetada pelos mais altos níveis de liderança, por meio das estratégias que definem as estruturas e políticas, e os valores que são estabelecidos comunicados para toda a organização. Do mesmo modo, a criatividade é afetada por todos os níveis de gestão, através das práticas cotidianas dos gerentes ao lidar com indivíduos, equipes e seus projetos (AMABILE; PRATT, 2016).

Neste ponto, ao examinar o comportamento do líder, Amabile *et al.* (2004) concluiu que o seu apoio está relacionado positivamente com o aumento da criatividade em organizações, sendo identificados

os seguintes comportamentos: demonstração de apoio às ações ou decisões dos funcionários; demonstração de *feedback* construtivo do trabalho e reconhecimento da boa performance.

Do mesmo modo, comportamentos negativos do líder incluem a supervisão ou atribuição de trabalho de forma excessiva, as falhas em disseminar informação necessária e evitar solucionar problemas (AMABILE *et al.*, 2004).

Kremer, Villamor e Aguinis (2019) realizaram um estudo empírico sobre a liderança para a inovação objetivando apontar as seis melhores práticas para promover a criatividade, voz e compartilhamento de conhecimento dos funcionários, considerando-se que a inovação é necessária para enfrentar a hipercompetitividade global.

Assim, ao “Desenvolver o grupo correto de normas” o líder deve agir promovendo a confiança, elogiando a boa vontade de *experts* em auxiliar outros empregados e impulsionando o compartilhamento de informação e comunicação entre todos os componentes da equipe (KREMER; VILLAMOR; AGUINIS, 2019).

Ao seguir a recomendação “Desenhar equipes estrategicamente”, os autores destacam que a “voz” é mais comum em pequenos grupos, auto gerenciados e que adotam práticas de rotação de liderança e avaliação por pares (KREMER; VILLAMOR; AGUINIS, 2019).

Com relação ao “Gerenciamento de interações com pessoas fora da equipe” é destacado o compartilhamento de conhecimento e confiança (*network*) para o desenvolvimento de ideias mais criativas (KREMER; VILLAMOR; AGUINIS, 2019).

Ao “Demonstrar apoio como líder” o gestor deve ter comportamento ético e motivador para a promoção de iniciativas de voz e compartilhamento de conhecimento em todos os âmbitos da organização. (KREMER; VILLAMOR; AGUINIS, 2019).

“Exibindo o apoio organizacional” o líder demonstra o apoio por parte da alta gerência da voz e o compartilhamento dissemina-se no contexto da cultura em toda a organização quando a comunicação é facilitada *top-down* e *bottom-up*, com o que se visualizam estruturas com baixo nível de burocracia (KREMER; VILLAMOR; AGUINIS, 2019).

Finalmente, ao “Usar a gestão de desempenho de forma efetiva” destaca-se que os sistemas de gestão de desempenho devem fortalecer, além do capital humano, a voz e compartilhamento de conhecimento, por intermédio de reconhecimento e incentivos, construindo uma cultura de apoio de ações, com o que a voz e o compartilhamento de conhecimento dos empregados é um fator de sucesso para estimular a criatividade e inovação (KREMER; VILLAMOR; AGUINIS, 2019).

Sob a perspectiva de incentivo dos funcionários para a obtenção de melhores resultados, conforme referido, os aspectos motivacionais são relevantes. Assim, o reconhecimento, a realização e a possibilidade de crescimento promovem atitudes positivas no ambiente de trabalho (BEZERRA; ROSENBLUTH; MEDEIROS, 2022).

Estes fatores motivacionais podem e devem ser estimulados pela liderança nas organizações na busca de melhorar o ambiente de trabalho e assim maximizar a produção e aumentar a cooperação entre os funcionários, especialmente no serviço público de natureza policial, cujo ambiente de trabalho tem a tendência de ser negativo (BEZERRA; ROSENBLUTH; MEDEIROS, 2022).

Assim, no setor público, o aprimoramento gerencial da liderança deve ser perseguido para promover a motivação das equipes de trabalho e o comprometimento com os resultados e objetivos institucionais. Nestes termos, o estilo de liderança deve se adaptar ao grau de maturidade dos servidores, que sofrem pressões internas e externas ao trabalho, buscando alternativas para a manutenção dos níveis de confiança, produtividade e efetividade (BEZERRA; ROSENBLUTH; MEDEIROS, 2022).

A liderança voltada para a inovação com a identificação das habilidades e competências necessárias é um importante fator para permitir que a inovação prospere. Em ambientes complexos pautados por mudanças, os líderes são os responsáveis pela criação de organizações flexíveis, adaptáveis e com capacidade transformacional e de inovação (OCDE, 2019).

Nestes termos, os líderes eficazes mobilizam e promovem o engajamento de funcionários para a obtenção dos resultados desejados, garantin-

do que os funcionários tenham o devido acesso a recursos e oportunidades para a utilização de suas habilidades, impulsionando a mudança positiva na organização que promovem a inovação (OCDE, 2019).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é caracterizada como exploratória e descritiva e de abordagem predominantemente qualitativa. Quanto às técnicas de pesquisa, foram empregadas a pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico foi construído a partir de revisão narrativa da literatura, baseada em livros e artigos de periódicos científicos relacionados aos temas de pesquisa.

A pesquisa documental teve como enfoque a legislação interna da Polícia Federal para a identificação dos registros normativos sobre criatividade, liderança e inovação, documentos em meio digital, nas áreas de gestão do conhecimento, planejamento estratégico e inovação extraídos na Biblioteca Digital da Polícia Federal – BidPF.

Os documentos extraídos foram integralmente lidos e analisados sob a perspectiva do conteúdo para identificar-se a adoção de conceitos e demais definições e informações complementares pela Polícia Federal, possibilitando-se uma melhor compreensão do fenômeno.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 A ABORDAGEM DA INOVAÇÃO NA POLÍCIA FEDERAL

A segurança pública no Brasil é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que atribui a competência para o exercício do poder de polícia à Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civis, Militares e Corpo de Bombeiros Militares dos Estados da Federação.

A Polícia Federal integra a Administração Pública Federal é su-

bordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo como principal atribuição de exercer, com exclusividade as funções de polícia judiciária da União, cuja principal atividade é a investigação dos delitos de competência federal, cujas práticas tenham repercussão interestadual ou internacional e exijam repressão uniforme pelas autoridades (BRASIL, 1988).

Nestes contexto, organização objeto de estudo, a Polícia Federal é órgão permanente de Estado, organizado e mantido pela União para o exercício de suas competências fundada na hierarquia e disciplina, integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 1996), cujas atividades são divididas em polícia administrativa e judiciária, refletidas em estrutura piramidal tanto nas unidades centrais (Órgão Central) quando nas unidades descentralizadas (Superintendências Regionais e Delegacias de Interior) (BRASIL, 2018).

Considerando-se a estrutura organizacional, as suas atribuições e competências, bem como a relevância do serviço público que é prestado ao cidadão, escolheu-se a esta organização como objeto de estudo.

Ao identificar a importância da inovação para a solução de problemas complexos e cumprir a sua missão estratégica, a Polícia Federal desenvolveu modelos de gestão baseados na gestão da informação e do conhecimento. A partir da adoção de um sistema de gestão do conhecimento aberto, o compartilhamento de conhecimento e aprendizado tanto na organização quanto fora dela melhora a qualidade, a produtividade e a velocidade da prestação de serviços públicos, vetores da inovação (MORALES, 2020).

Para a compreensão da abordagem da inovação na Polícia Federal é importante se ter uma visão holística de seus componentes, o que é facilitado pelo mapa conceitual proposto (Figura 1). Os componentes trazidos no mapa conceitual foram identificados a partir de pesquisa realizada sob o tema “Aprendizagem organizacional como fator de estímulo à inovação na Polícia Federal”, quais sejam: a estrutura organizacional, a estrutura informacional e os recursos humanos (MORALES, 2020).

No mesmo sentido, o Plano Estratégico 2021-2023 (BRASIL,

2022), aponta para as perspectivas de aplicação dos seus enunciados: da sociedade (associado com o componente externo), processos internos (associado com fluxos informacionais e de conhecimento), recursos organizacionais e pessoas, responsáveis pela aprendizagem e inovação (onde se insere a criatividade e a liderança).

FIGURA 1. MAPA CONCEITUAL DA INOVAÇÃO NA POLÍCIA FEDERAL



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em MORALES (2020).

Assim, o *locus* da criatividade, vetor da inovação, é a área de recursos humanos, sendo o servidor o detentor do conhecimento, habilidades, atitudes e experiências, ou seja, das competências necessárias para o desenvolvimento do trabalho e da solução de problemas concretos, que sofre influência direta do modelo de gerenciamento e liderança, da cultura organizacional e do fluxo de compartilhamento e transmissão do conhecimento.

A análise da normativa interna da Polícia Federal aponta que a Política de Gestão de Pessoas (BRASIL, 2018) reconhece o servidor como “principal ativo da organização, fundamental para a geração da inteligência organizacional, obtenção de vantagem competitiva e inovação” e do desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes na busca da melhoria contínua do clima organizacional e da qualidade de vida para o alcance dos objetivos institucionais.

Assim, o capital humano é conceituado como o conjunto de

conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridos pelos servidores por meio de capacitação e experiências que favorecem a realização do trabalho e agregam valor à organização (BRASIL, 2018).

Por seu turno, o clima organizacional é a percepção das pessoas a respeito do ambiente de trabalho com capacidade de influenciar o comportamento profissional, o bem estar individual e coletivo, e influenciar o desempenho pessoal e organizacional (BRASIL, 2018).

Pontue-se que a organização prevê o *feedback* como o processo de críticas e observações visando a evolução pessoal e profissional dos servidores, além do ajuste de performance, objetivando fundamentalmente com vistas a um maior nível de eficiência, eficácia, efetividade e excelência (BRASIL, 2018).

Outros temas importantes abordados na legislação em referência são a justiça organizacional, o mérito, a meritocracia e as práticas de reconhecimento, conceituadas como métodos ou procedimentos que são adotados para incentivar e premiar colaboradores ou equipes que se destacam pelo desempenho no trabalho e a qualidade de vida no trabalho, além do senso de pertencimento (art. 4º, XXI, XXV, XXVI, XXXI, XXXIII).

A Política de Gestão do Conhecimento (PGC) (BRASIL, 2015,) objetiva estruturar um ambiente que favoreça a “criação, organização, proteção, compartilhamento e disseminação do conhecimento”, medida de caráter estratégico para incrementar o desempenho, auxiliar a tomada de decisão, estimulando mudanças culturais e inovação.

Tal medida é compatível com a ação estratégica “Gestão do Conhecimento, Fomento à Pesquisa e Inovação” do objetivo estratégico “Fortalecer a Cultura de Gestão Estratégica” no Plano Estratégico 2021-2023, que prevê o fomento da gestão do conhecimento mediante a implementação de sistemas e mecanismos de produção, otimização, gestão, padronização, disseminação e proteção, preservando o aprendizado e contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa científica e da inovação no interesse da instituição (BRASIL, 2022).

Ao estabelecer a ação estratégica “Desenvolver a cultura de liderança”, a organização promove ações voltadas para a identificação e capacitação de seus líderes visando a construção de ambientes de traba-

lho saudáveis, promovendo a justiça organizacional e a construção de relacionamentos, desenvolvendo, assim, equipes de alta performance para o atingimento de resultados sustentáveis, o que terá impacto direto na mudança da cultura da organização que conduz a um ambiente propício para a inovação (BRASIL, 2022).

Uma das políticas corporativas da Polícia Federal é o “estímulo da criatividade, proatividade e experiência” em todos os níveis organizacionais, fator fundamental para geração do conhecimento e sua transferência na organização, o que dá suporte aos processos de melhoria internos, a eficácia e eficiência e inovação (BRASIL, 2014).

A organização reconhece nesse ponto que a “motivação e a capacitação” permanente dos seus servidores, tanto no âmbito individual quanto coletivo ou grupal, são fatores essenciais para que a organização atinja seus objetivos estratégicos, assimilando, portanto, a importância do sujeito na geração do conhecimento e na aprendizagem organizacional como estratégia organizacional (BRASIL, 2014).

Destacando-se a inovação e as melhorias permanentes dos processos e estruturas orgânicas como resultados do estímulo da criatividade, proatividade e experiência, aliados à motivação e capacitação permanente em contextos individual e grupal por meio de programa contínuo proposto pela organização, firma-se na Polícia Federal a importância da criatividade, do conhecimento individual, grupal e organizacional e da liderança para o processo de inovação (BRASIL, 2014).

De forma mais ampla, a PF estabeleceu as finalidades, diretrizes e estratégias de implementação da política de inovação, as atividades a serem desenvolvidas pela Unidade de Inovação, bem como as responsabilidades (BRASIL, 2019).

Os principais conceitos ligados à inovação são descritos no Art. 2º:

I - Inovação: materialização de uma ideia criativa numa solução útil, resultando na entrega de um novo produto, serviço, processo, método ou modelo de negócio;

II- Cultura da inovação: cultura organizacional permeada pelo pensamento crítico, alicerçada pela experimentação e

direcionada para o trabalho colaborativo;

III - Criatividade: visualização de possibilidades concretas num contexto de realidade prática, projetando o futuro num ambiente de incertezas e escolhendo alternativas para o alcance do resultado desejado;

IV - Ecossistema da inovação: rede colaborativa de organizações interconectadas que se articulam cooperativamente para produzir valor por meio da inovação;

V - Inovação incremental: processo de aperfeiçoamento de produtos, serviços, processos, métodos ou modelos de negócio já existentes;

VI - Inovação radical: processo de criação de produtos, serviços, processos, métodos ou modelos de negócio inexistentes, dotados de benefícios completamente novos e de alto impacto pela conquista de novos usuários ou de novos domínios tecnológicos;

VII - Inovação aberta: processo colaborativo de construção da inovação, mediante arranjos cooperativos com o ambiente externo à organização, bem como pelo estabelecimento de mecanismos de cocriação, visando permitir o uso de ideias, experiências e *insights* do conjunto dos servidores da Polícia Federal e da sociedade civil na geração de soluções inovadoras;

VIII - Portfólio de inovação: conjunto de projetos de inovação estruturados ao redor de um recorte estratégico comum; e

IX - Gestão de portfólio de inovação: processo dinâmico de decisão para priorização de projetos de inovação a partir da visão estratégica da instituição, objetivando a constituição de uma carteira balanceada entre projetos de diferentes tipos e graus de inovação (BRASIL, 2019).

O 1º Concurso para a Seleção de Práticas Inovadoras da Polícia Federal, lançado para estimular a cultura de inovação, objetivou o incentivo à implementação de inovação nas atividades administrativas e processos finalísticos da PF que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade, reconhecendo e valorizando equipes de servidores que atuam de forma criativa e proativa (BRASIL, 2014, 2015, 2021)

O concurso referido definiu inovação como:

O desenvolvimento e a implantação de um novo processo ou serviço que gere melhores resultados para o serviço público e valor público para a sociedade. Incluem-se nesta definição tanto a melhoria em processos organizacionais, nos serviços ou nas atividades policiais, que aperfeiçoa significativamente a situação anterior, como também a inovação que cria novo processo, serviço ou atividade policial que muda fundamentalmente a forma de organização e entregas de valor à sociedade (BRASIL, 2021)

Ao atribuir as responsabilidades pela implementação da Política de Inovação, são determinadas as responsabilidades dos gestores, que exercem posições de liderança na Polícia Federal, conforme Art. 8º:

I - Contribuir para a construção de uma cultura inovadora no âmbito da Polícia Federal;

II - Construir ambientes de trabalho que estimulem a criatividade e o pensamento crítico dos servidores;

III - Incentivar a participação dos servidores em iniciativas de inovação aberta e geração colaborativa de ideias;

IV - Constituir equipes de trabalho que levem em conta a centralidade do elemento da diversidade num contexto de geração de ideias e resolução de problemas;

V - Fomentar a experimentação e o intercâmbio de ideias entre servidores, buscando atenuar a rigidez das estruturas hierárquicas tradicionais; e

VI - Estabelecer um diálogo produtivo com os usuários finais dos serviços ofertados pela Polícia Federal à população. (BRASIL, 2019).

Observa-se, assim, que a organização reconhece a importância da liderança exercida pelos gestores no fomento da criatividade, geração de ideias e inovação, posto que um dos papéis mais importantes dos líderes no processo é contribuir para uma cultura inovadora, construída a partir do estímulo à criatividade, compartilhamento de experiências e conhecimentos e a valoração da diversidade.

Do mesmo modo, identificam-se na normativa proposta pela Polícia Federal outras habilidades em gestão da inovação, como o fo-

mento à experimentação e a atenuação das estruturas hierárquicas, a colaboração e coordenação entre grupos de trabalho, o aprendizado baseado na solução de problemas e nos erros do passado e o fluxo aberto de ideias, inclusive com os usuários finais dos serviços prestados (BRASIL, 2019).

Merece destaque neste contexto, o programa estratégico “Lidera PF” cujo objetivo estratégico é a valorização dos servidores e o aperfeiçoamento da alocação da força de trabalho e sua ação estratégica “desenvolver a cultura de liderança” e “aperfeiçoar as atividades de segurança pública e defesa social por meio da capacitação e valorização dos profissionais, do ensino e da pesquisa em temas finalísticos, direcionando, assim, os recursos humanos e materiais para a solução de problemas concretos prioritários” (BRASIL, 2022).

Finalmente, o projeto estratégico Laboratório de Inovação, ligado ao objetivo estratégico “Desenvolver a cultura de gestão estratégica” e da ação estratégica “Fomentar a gestão do conhecimento, a pesquisa e a inovação” é um importante avanço no reconhecimento da inovação como um processo desejado e não fortuito, que agrega eficácia, eficiência e valor público à organização (BRASIL, 2022).

A seguir, apresenta-se a síntese dos conceitos de criatividade e liderança para inovação cotejados com a legislação interna da PF:

QUADRO 2. INOVAÇÃO, CRIATIVIDADE E LIDERANÇA NA LEGISLAÇÃO INTERNA DA PF

CRIATIVIDADE E LIDERANÇA PARA INOVAÇÃO	AUTORES	LEGISLAÇÃO INTERNA DA PF
<p>Inovação é a implementação de ideias criativas na organização, fruto da produção de ideias novas e úteis por indivíduos ou grupos de trabalho</p>	<p>Smith e Reinersten (1991)</p> <p>Koen et al. (2001)</p> <p>Isidro-Filho; Guimarães (2010)</p> <p>Amabile e Pratt (2016)</p> <p>Cavalcante e Cunha (2017)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estímulo da criatividade, proatividade e experiência (BRASIL,2014) - Capital humano como principal ativo organizacional (BRASIL,2018) - Incentivo para a geração colaborativa de ideias (BRASIL,2019) - Criatividade, inovação e cultura de inovação (BRASIL,2019) - Concurso de práticas inovadoras (BRASIL,2021) - Fomento da gestão do conhecimento voltado para pesquisa, aprendizado e inovação (BRASIL,2022).
<p>A geração de ideias, fase inicial do processo de inovação, requer informação, conhecimento e criatividade</p>	<p>Tidd, Bessant e Pavitt (2015)</p> <p>Vagn, Clausen e Gish (2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estímulo da criatividade, proatividade e experiência (BRASIL,2014) - Motivação e capacitação permanente dos servidores em nível individual e grupal (BRASIL,2014) - Estruturação de ambiente que favorece a criação, organização, proteção e compartilhamento do conhecimento (BRASIL,2015); - Desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes para inovação (BRASIL,2018) - Criatividade, inovação e cultura de inovação (BRASIL,2019) - Fomento da gestão do conhecimento voltado para pesquisa, aprendizado e inovação (BRASIL,2022).

CRIATIVIDADE E LIDERANÇA PARA INOVAÇÃO	AUTORES	LEGISLAÇÃO INTERNA DA PF
<p>Criatividade pode ser desenvolvida pelo contexto organizacional. A criatividade organizacional tem como foco o impacto do ambiente de trabalho criado por líderes e gestores</p>	<p>Amabile (1996) Hennesey e Amabile (2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estímulo da criatividade, proatividade e experiência (BRASIL,2014) - Motivação e capacitação permanente dos servidores em nível individual e grupal (BRASIL,2014) - Desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes para inovação (BRASIL,2018) - Melhoria contínua do clima organizacional e da qualidade de vida (BRASIL,2018) - Fomento à experimentação, atenuação da hierárquica e colaboração e coordenação de equipes (BRASIL,2019) - Criatividade, inovação e cultura de inovação (BRASIL,2019) - Incentivo para a geração colaborativa de ideias (BRASIL,2019) - Liderança e gestão da inovação (POLÍCIA FEDERAL 2019) - Cultura de inovação e gestão da inovação (BRASIL,2019, 2021) - Concurso de práticas inovadoras (BRASIL,2021) - Fomento da gestão do conhecimento voltado para pesquisa, aprendizado e inovação (BRASIL,2022). - Desenvolver a cultura de liderança (BRASIL,2022).

CRIATIVIDADE E LIDERANÇA PARA INOVAÇÃO	AUTORES	LEGISLAÇÃO INTERNA DA PF
<p>Componentes do ambiente de trabalho propício para a inovação: expertise, pensamento crítico e motivação intrínseca (para pequenos grupos), e motivação organizacional, recursos e práticas de gestão (para grandes grupos)</p> <p>Catalisadores do ambiente de trabalho para criatividade são a motivação para inovar, recursos no domínio da tarefa e habilidades de gestão da inovação</p> <p>Eixos organizacionais para a criação de ambiente para inovação Práticas de gestão de pessoas, estilo de liderança e orientação estratégica para inovação</p>	<p>Anderson, Potocnik e Zhou (2014)</p> <p>Amabile e Pratt (2016)</p> <p>King e Anderson (2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estímulo da criatividade, proatividade e experiência (BRASIL,2014) - Motivação e capacitação permanente dos servidores em nível individual e grupal (BRASIL,2014) - Estruturação de ambiente que favorece a criação, organização, proteção e compartilhamento do conhecimento (BRASIL,2015); - Feedback visando a evolução pessoal, profissional e performance (BRASIL,2018) - Melhoria contínua do clima organizacional e da qualidade de vida (BRASIL,2018) - Desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes para inovação (BRASIL,2018) - Justiça organizacional, mérito, reconhecimento e senso de pertença (BRASIL,2018) - Incentivo e premiações pelo desempenho (BRASIL,2018) - Liderança e gestão da inovação (BRASIL,2019) - Cultura de inovação e gestão da inovação (BRASIL,2019, 2021) - Criatividade, inovação e cultura de inovação (BRASIL,2019) - Incentivo para a geração colaborativa de ideias (BRASIL,2019) - Fomento à experimentação, atenuação da hierárquica e colaboração e coordenação de equipes (BRASIL,2019) - Concurso de práticas inovadoras (BRASIL,2021) - Desenvolver a cultura de liderança (BRASIL,2022) - Fortalecer a cultura de gestão estratégica (BRASIL,2022) - Fomento da gestão do conhecimento voltado para pesquisa, aprendizado e inovação (BRASIL,2022).

CRIATIVIDADE E LIDERANÇA PARA INOVAÇÃO	AUTORES	LEGISLAÇÃO INTERNA DA PF
<p>Liderança para inovação Demonstração de apoio a funcionários, feedback construtivo do trabalho; reconhecimento da boa performance</p>	<p>Amabile e Pratt (2016)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estímulo da criatividade, proatividade e experiência (BRASIL,2014) - Motivação e capacitação permanente dos servidores em nível individual e grupal (BRASIL,2014) - Estruturação de ambiente que favorece a criação, organização, proteção e compartilhamento do conhecimento (BRASIL,2015) - Feedback visando a evolução pessoal, profissional e performance (BRASIL,2018) - Melhoria contínua do clima organizacional e da qualidade de vida (BRASIL,2018) - Desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes para inovação (BRASIL,2018) - Justiça organizacional, mérito, reconhecimento e senso de pertença (BRASIL,2018) - Incentivo e premiações pelo desempenho (BRASIL,2018) - Liderança e gestão da inovação (BRASIL,2019) - Cultura de inovação e gestão da inovação (BRASIL,2019, 2021) - Criatividade, inovação e cultura de inovação (BRASIL,2019) - Incentivo para a geração colaborativa de ideias (BRASIL,2019) - Fomento à experimentação, atenuação da hierárquica e colaboração e coordenação de equipes (BRASIL,2019) - Concurso de práticas inovadoras (BRASIL,2021) - Desenvolver a cultura de liderança (BRASIL,2022) - Fortalecer a cultura de gestão estratégica (BRASIL,2022) - Fomento da gestão do conhecimento voltado para pesquisa, aprendizado e inovação (BRASIL,2022). - Desenvolver a cultura de liderança (BRASIL,2022).

A análise da legislação interna permitiu identificar como a Polícia Federal promove a inovação no contexto organizacional, havendo um alinhamento teórico e normativo com as propostas da literatura dos construtos da criatividade, liderança e inovação, seus fluxos e suas dinâmicas, o que permite inferir o comprometimento organizacional e políticas institucionais voltadas para a afirmação da importância da inovação.

5. CONCLUSÃO

A partir da análise entre os conceitos organizacionais e a base teórica proposta em consonância com a legislação interna da Polícia Federal, é possível identificar-se a adoção de medidas organizacionais para fomentar a criatividade e liderança, que devidamente gerenciadas são fatores de estímulo ao processo de inovação. Em conjunto com a motivação e demais recursos necessários para o domínio das tarefas, como recursos materiais, tecnológicos, de gestão do conhecimento e aprendizagem organizacional, são os pilares fundamentais para a criação e fortalecimento e de um ambiente de trabalho favorável para o desenvolvimento da inovação.

A Polícia Federal adota uma normativa sobre inovação compatível com as referências acadêmicas e governamentais mundiais, tanto no âmbito estratégico quanto na legislação que regulamenta as atividades de gestão do conhecimento e inovação e seus construtos adjacentes, reconhecendo expressamente a importância de se investir nos servidores e estimular a criatividade e liderança para o enfrentamento a problemas públicos complexos.

Assim, reconhece-se que os líderes da organização são responsáveis pela construção de organizações flexíveis e com capacidade de adaptação e transformação, propiciando ambientes de trabalho pautados pela diversidade de equipes, que estimulem a criatividade e o pensamento crítico dos servidores, incentivando sua participação na geração colaborativa de ideias, enfim, contribuindo para a construção de uma cultura de inovação.

O ambiente de trabalho propiciado por líderes na condição de

agentes de mudança, que promovem a manifestação de novas ideias no trabalho, a colaboração e o compartilhamento de conhecimento, sustentam um clima de apoio para a criatividade e inovação, resultado dos esforços individuais, de gerenciamento de equipes de trabalho e da organização como um todo.

Além dos objetivos estratégicos e ações estratégicas com foco na gestão do conhecimento, fomento à pesquisa e inovação e gestão de pessoas, deve ser destacada a ação estratégica “aperfeiçoar as atividades de segurança pública e defesa social por meio da capacitação e valorização dos profissionais, do ensino e da pesquisa em temas finalísticos”, “Desenvolver a Cultura de Liderança” e os projetos estratégicos “Lidera PF” e “Laboratórios de inovação”.

A divulgação das iniciativas de inovação promove a notoriedade e transparência, contribuindo para tornar visível o fenômeno. Nestes termos, merece referência o 1º Concurso para a Seleção de Iniciativas Inovadoras da Polícia Federal, um importante marco histórico que contribui para a melhor compreensão da dinâmica da inovação na PF e da quantificação dos seus resultados alcançados, sendo uma importante contribuição para a consolidação do sistema de inovação do serviço público brasileiro.

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos empíricos a partir de aplicação de pesquisa qualitativa para melhor identificar, no contexto da organização, as práticas de inovação, barreiras e fatores de estímulo e a influência da liderança e do gerenciamento na criatividade e nas demais fases do processo de inovação para ter como resultado a desejada inovação que conduz a eficácia, eficiência e agregação de valor público.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa foi produzida, entre 2021 e 2022, no âmbito do Grupo de Pesquisa em Gestão do Conhecimento da Polícia Federal, credenciado junto ao CNPq, e também decorre dos estudos de doutoramento em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e de sua participação no Núcleo de Pesquisa em Inteligência, Gestão e Tecnologia para Inovação - IGTI do EGC/UFSC.

PAULA DORA AOSTRI MORALES

DELEGADA DE POLÍCIA FEDERAL CLASSE ESPECIAL.
ESPECIALISTA EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA
PELA UNB. MESTRE EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO PELA
UFSC. DOUTORANDA EM ENGENHARIA E GESTÃO DO
CONHECIMENTO PELA UFSC. LÍDER DO GRUPO DE PESQUISA
EM GESTÃO DO CONHECIMENTO DA POLÍCIA FEDERAL
(CNPQ).

REFERÊNCIAS

AMABILE, T. M. *Creativity in context: update to “The Social Psychology of Creativity.”* Westview Press, 1996.

AMABILE, T. M. et al. Leader behaviors and the work environment for creativity: Perceived leader support. *The Leadership Quarterly*, v. 15, p. 5–32, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2003.12.003>. Acesso em: 25 ago. 2022.

AMABILE, T.M.; PRATT, M. The dynamic componential model of creativity and innovation in organizations: Making progress, making meaning, *Research in Organizational Behavior*, v. 36, p. 157-183, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.riob.2016.10.001>. Acesso em: 25 ago. 2022.

ANDERSON, N.; POTOČNIK, K.; ZHOU, J. Innovation and creativity in organizations: a state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework. *Journal of Management*, v. 40, n. 5, p. 1297–1333, jul. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0149206314527128>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BEZERRA, P. A. S; ROSENBLUTH, R.; MEDEIROS, D. D. Aplicação da Análise Transaccional para Avaliação da Motivação e do Ambiente em uma Unidade Policial. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 13, n. 9, p. 235-263, maio-ago. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.31412/rbcp.v13i9.579>. Acesso em: 25 ago. 2022.

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

BRASIL. *Lei n. 9.266, de 15 de março de 1996*. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. *Portaria n. 155, de 27 de setembro de 2018*. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. Brasília: 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2. Acesso em: 12 jan. 2021

BRASIL. Polícia Federal. *Portaria n. 4453/2014-DG/DPF, de 16 de maio de 2014*. Aprova a atualização do Plano Estratégico 2010/2022, o Portfólio Estratégico e o Mapa Estratégico da Polícia Federal, e dá outras providências. Brasília- DF, 2014.

BRASIL. Polícia Federal. *Portaria n. 5962-DG/DPF, de 08 de dezembro de 2015*. Institui a Política de Gestão do Conhecimento da Polícia Federal. Brasília- DF, 2015.

BRASIL. Polícia Federal. *Portaria n. 9.996- DG/PF, de 23 de setembro de 2019*. Institui a Política de Inovação da Polícia Federal, estabelece suas finalidades, diretrizes e estratégias, e define as responsabilidades para implementação. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. Polícia Federal. *Edital n. 001- GAB/PF, de 4 de agosto de 2021*. Divulga as regras e procedimentos para participação no 1º Concurso para a Seleção de Práticas Inovadoras da Polícia Federal. Brasília- DF, 2021.

BRASIL. Polícia Federal. *Resolução nº 06, CGPF/PF, de 10 de outubro de 2022*. Aprova o Mapa Estratégico da Polícia Federal 2022/2023 e o Plano Estratégico da Polícia Federal para o período de 2022 a 2023. Brasília- DF, 2022.

CASTRO, C. M. S. *Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal*. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18763/1/2015_C%3%A1ritaMarilhantsSilvadeCastro.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

CAVALCANTE, P. *et al.* (org.). *Inovação no setor público: teoria,*

tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap/Ipea, 2017. 266 p.. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8086>. Acesso em: 15 out. 2022.

CUNHA, B.Q.; SEVERO, W. R. Introdução. In: CAVALCANTE, P. *et al.* (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap/Ipea, 2017. p. 9-13. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8086>. Acesso em: 15 out. 2022.

HARTLEY, J. *Innovation and its contribution to improvement*. Public Management, 2006.

HENNESSEY, B.; AMABILE, T. Creativity. *Rev. Psychology*, v. 61, p. 569–598, 2010. Disponível em: DOI://10.1146/annurev.psych.093008.100416. Acesso em: 25 ago. 2022.

ISIDRO-FILHO, A.; GUIMARÃES, T. Conhecimento, aprendizagem e inovação em organizações: uma proposta de articulação conceitual. *INMR - Innovation & Management Review*, v. 7, n. 2, p. 127-149, 12 ago. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79173>. Acesso em: 25 ago. 2022.

KING, N.; ANDERSON, N. *Managing innovation and change: a critical guide for organizations*. London: Thomson, 2002.

KOEN, P. *et al.* Providing clarity and a common language to the “fuzzy front end.” *Research Technology Management*, v. 44, n. 2, p. 46-55, 2001. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08956308.2001.11671418> . Acesso em: 25 ago. 2022.

KOEN, P.; BERTELS, H. M. J.; KLEINSCHMIDT, E. Managing the front end of innovation – part I: results from a three years study. *Research-Technology Management*, v. 57, n. 2, p. 34-43, 2014a.

KOEN, P.; BERTELS, H. M. J.; KLEINSCHMIDT, E. Managing the front end of innovation – part II: results from a three years study. *Research-Technology Management*, v. 57, n. 3, p. 25-35, 2014b.

KREMER, H.; VILLAMOR, I.; AGUINIS, H. Innovation leadership: Best-practice recommendations for promoting employee creativity, voice, and knowledge sharing, *Business Horizons*, 2019, 62, (1), 65-74. Disponível em: DOI://10.1016/j.bushor.2018.08.010. Acesso em: 25 ago. 2022.

MORALES, P. D. A. *Aprendizagem organizacional como fator de estímulo ao processo de inovação: boas práticas para atuação na Polícia Federal*. 2020. 147 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3 ed. Brasil: Ministério da Ciência e Tecnologia. Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, 2005.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2015). *The innovation imperative in the public sector: setting an agenda for action*. OCDE, Paris, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/the-innovation-imperative-in-the-public-sector-9789264236561-en.htm>. Acesso em: 25 ago. 2022

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>. Acesso em: 25 ago. 2022.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2017 a) . *Core skills for public sector innovation: A beta model*, 2017. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC\(2017\)8/ANN1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC(2017)8/ANN1/en/pdf)). Acesso em: 25 ago. 2022.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2018). *Oslo Manual: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation*. 4 ed. Paris/Eurostat, Luxembourg: 2018. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018_9789264304604-en. Acesso em: 25 ago. 2022.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2018a). *Peer Review OCDE Skills: o sistema de inovação do serviço público do Brasil - conclusões preliminares*. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3628> . Acesso em: 25 ago. 2022.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2018b). *Revisão das competências de inovação e liderança*

na alta administração pública do Brasil – Conclusões preliminares. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3634>. Acesso em: 25 ago. 2022.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2019). *The innovation system of the public service of Brazil: an exploration of its past, present and future journey*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a1b203de-en>. Acesso em: 25 ago. 2022.

PARRA-REQUENA, G. *et al.* The mediating role of knowledge acquisition on the relationship between external social capital and innovativeness. *European Management Review*, v. 12, n. 3, p. 149-169, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/emre.12049>. Acesso em: 25 ago. 2022.

PEREIRA de S. C. Memória Organizacional: conceito e práticas em construção. In: XXXVII Encontro da ANPAD, 37, 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_ADI471.pdf. Acesso em: : 25 ago. 2022.

SMITH, P.; REINERTSEN, D. *Developing products in half the time*. New York: Van Nostrand Reinhold, 1991.

TATE, M.; BONGIOVANNI, I.; KOWALKIEWICZ, M.; TOWNSON, P. Managing the “Fuzzy front end” of open digital service innovation in the public sector: A methodology. *International Journal of Information Management*, v. 39, p. 186-198, 2018. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/ininma/v39y2018icp186-198.html>. Acesso em: 25 ago. 2022.

TIDD, J; BESSANT J; PAVITT K. *Gestão da inovação*. 3. ed. Artmed: Porto Alegre, 2015. 600 p.

VAGN, A.; CLAUSEN, C.; GISH, L. Three perspectives on managing front end innovation: process, knowledge and translation. *International Journal of Innovation Management*, World Scientific Publishing, v. 22, p. 1-32. Disponível em: DOI: 10.1142/S1363919618500603, 2018. Acesso em: 25 ago. 2022.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

MORALES, P. D. A. Inovação na Polícia Federal: criatividade e liderança para estímulo ao ambiente de inovação. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 253-288, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.925



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

CRÍPTOMOEDAS COMO MOEDA PARALELA: APONTAMENTOS ENTRE A LIBERDADE FINANCEIRA E O (DES)CONTROLE ESTATAL NO COMBATE E REPRESSÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO

*CRYPTOCURRENCIES AS A PARALLEL CURRENCY:
NOTES BETWEEN FINANCIAL FREEDOM AND STATE
(UN)CONTROL IN THE FIGHT AND REPRESSION OF
MONEY LAUNDERING*

*LAS CRÍPTOMONEDAS COMO MONEDA PARALELA:
NOTAS ENTRE LA LIBERTAD FINANCIERA Y EL (DES)
CONTROL ESTATAL EN LA LUCHA Y REPRESIÓN DEL
BLANQUEO DE CAPITALS*

Submetido em: 30.09.2022

Aceito em: 31.10.2022

CLAUDIA HORCHEL

MESTRANDA EM CIÊNCIA JURÍDICO-POLÍTICAS

UNIVERSIDADE PORTUCALENSE INFANTE D. HENRIQUE,
PORTO, PORTUGAL

claudiahorchel@gmail.com



<https://www.cienciavita.pt/F91E-EB5C-8739>



<https://orcid.org/0000-0002-6951-3360>

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar uma compreensão dinâmica da utilização de criptomoedas, notadamente o Bitcoin e o seu sistema *Blockchain*, como ferramenta na prática do crime de lavagem de dinheiro. Ao mesmo tempo, pretende-se relativizar a noção, de certa forma predominante, de que a moeda virtual seria uma facilitadora da prática do delito de lavagem de ativos. É evidente que a falta de regulamentação – ou

(des)controle – governamental no uso de moedas digitais pode ser um importante fator de estímulo à expansão desse grave delito transnacional. Entretanto, ainda não existe um consenso sobre o tema e muito menos o reconhecimento estatal e a classificação jurídica do ativo em análise. Para tal, o estudo utiliza, como metodologia principal, a pesquisa descritiva e a análise das últimas investigações feitas por especialistas. Tem o propósito nuclear de instigar a reflexão do leitor trazendo uma informação organizada. Revela que as regulações Estadais e Internacionais são insuficientes para o rastreamento eficaz do delito em comento. Evidencia ainda que as moedas digitais não são o melhor atrativo para a criminalidade organizada branquear seus ativos, não existindo dados que apontem a expansão do delito com o uso de Bitcoins. Portanto, requer repensar as falhas da regulação legal e investigação criminal sem suprimir essa nova cibereconomia, respeitando a liberdade financeira da sociedade civil e os novos contributos trazidos pelas criptomoedas e pela tecnologia de segurança do *Blockchain*.

PALAVRAS-CHAVE: criptomoedas; bitcoins; lavagem de dinheiro; liberdade financeira; crime.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present a dynamic understanding of the use of cryptocurrencies, notably Bitcoin and its Blockchain system, as a tool in the practice of money laundering crime. At the same time, it is intended to relativize the notion, in a certain way predominant, that the virtual currency would facilitate the practice of the crime of money laundering. It is evident that the lack of government regulation – or (un)control – in the use of digital currencies can be an important factor in stimulating the expansion of this serious transnational crime. However, there is still no consensus on the subject, much less state recognition and legal classification of the asset under analysis. To this end, the study uses, as its main methodology, descriptive research and the analysis of the latest investigations carried out by specialists. It has the core purpose of instigating the reader's reflection by bringing organized information. It reveals that State and International regulation are insufficient for the effective tracking of the crime in concerned. It also shows that digital currencies are not the best attraction for organized crime to launder their assets, and there is no data that points to the expansion of crime with the use of bitcoins. Therefore, it requires rethinking the failures of legal regulation and criminal investigation without suppressing this new cyber economy, respecting the financial freedom of civil society and the new contributions brought by cryptocurrencies and blockchain security technology.

KEYWORDS: cryptocurrencies; bitcoin; money laundry; financial freedom; crime

RESUMEN

El propósito de este artículo es presentar una comprensión dinámica del uso de las criptomonedas, en particular Bitcoin y su sistema Blockchain, como herramienta en la práctica del delito de lavado de dinero. Al mismo tiempo, se pretende relativizar la noción, en cierto modo predominante, de que la moneda virtual facilitaría la práctica del delito de blanqueo de capitales. Es evidente que la falta de regulación gubernamental –o (des) control– en el uso de monedas digitales puede ser un factor importante para estimular la expansión de este grave delito transnacional. Sin embargo, aún no existe un consenso sobre el tema y mucho menos el reconocimiento estatal y la clasificación legal del bien bajo análisis. Para ello, este estudio utiliza como metodología principal la investigación descriptiva y el análisis de las últimas investigaciones realizadas por especialistas. Tiene el propósito central de instigar la reflexión del lector a través de información organizada. Revela que la regulación estatal e internacional es insuficiente para el seguimiento efectivo del delito en cuestión. También muestra que las monedas digitales no son el mejor atractivo para que el crimen organizado lave sus activos, y no hay datos que apunten a la expansión del crimen con el uso de bitcoins. Por lo tanto, se requiere repensar las fallas de regulación legal e investigación criminal sin suprimir esta nueva cibereconomía, respetando la libertad financiera de la sociedad civil y los nuevos aportes que traen las criptomonedas y la tecnología de seguridad blockchain.

PALABRAS CLAVE: criptomonedas; bitcoins; blanqueo de capitales; libertad financiera; crimen.

1. INTRODUÇÃO

Evidentemente que, no cenário global atual, a que poderíamos denominar de *cyber* pós-modernidade, era de se esperar que os rápidos avanços tecnológicos se chocassem com as estruturas jurídicas dos Estados Nacionais. Nesse sentido, o uso das criptomoedas para o cometimento do crime de lavagem de dinheiro, na sua modalidade Bitcoin e o seu sistema *Blockchain*, serão os elementos fulcrais deste trabalho, uma vez que esse tema representa uma lacuna legislativa em matéria de moedas digitais.

Assim, o objetivo deste artigo será, por um lado, verificar os supostos pontos de contato entre o sistema de criptomoedas e o crime de lavagem de dinheiro e, por outro, ampliar a discussão em torno da liberdade financeira e o (des)controle estatal. Para isso, o trabalho desenvolvido utiliza como metodologia a pesquisa descritiva e a análise

das últimas investigações feitas por especialistas, pautando-se na doutrina, lei e tratados internacionais, em um comparativo com os recentes acontecimentos globais sobre a temática. Além disso, o texto traz em si o propósito nuclear de informar o leitor e instigá-lo à reflexão acerca da existência da possibilidade ou não da expansão do delito de lavagem de dinheiro, assim como apresentar uma visão organizada da matéria. Questiona-se também se a regulação estatal e internacional é satisfatória, sem, contudo, suprimir a liberdade financeira alcançada com o criptoativo.

O artigo divide-se em três partes: a primeira está focada em realizar uma rápida definição teórica do conceito do Bitcoin, assim como do sistema *Blockchain* e de liberdade financeira trazida com o advento da moeda digital. A segunda parte recai sobre a definição do crime de lavagem de dinheiro, suas etapas e o posicionamento no ordenamento jurídico nacional e supranacional, traçando uma primeira aproximação do uso de criptomoedas à prática desse crime. Na parte final, o estudo se aprofunda na análise do uso da moeda digital como meio de expansão do delito e seus possíveis pontos de contato com a criminalidade organizada.

É bem verdade que a regulação estatal e supranacional são insuficientes para o rastreamento eficaz do delito em comento praticado com o uso de moedas digitais. Entretanto, há que se entender que isso não chega a ser um fator bloqueante para a investigação e tampouco o melhor atrativo para a criminalidade organizada. Assevera também que não existem dados estatísticos confiáveis que apontem a expansão do delito com o uso de Bitcoins.

Dito isso, deve-se enfrentar o vácuo legislativo e as falhas na investigação criminal, que levam ao rastreio do dinheiro ilícito proveniente de crimes graves que podem ser operados por meio de moedas digitais. Essa nova cibereconomia, notadamente, requer um novo olhar acerca da própria liberdade financeira da sociedade civil e sobre os novos contributos trazidos com o sistema global de pagamentos e da tecnologia *Blockchain*, já exportada para outros negócios de segurança e de documentos. Portanto, para o melhor entendimento deste artigo, algumas definições teóricas preliminares fazem-se necessárias.

2. DEFINIÇÃO TEÓRICA

Para o desenrolar deste artigo, é importante, em primeiro lugar, definir o que é, e o que não é, criptomoeda, assim como identificar a sua relação com a ideia de liberdade individual, sobretudo, no seu aspecto da liberdade financeira. A seguir, analisar a operacionalidade do *Bitcoin* e seu sistema de segurança *Blockchain*, e apontar que o Brasil tem avançado timidamente na temática das criptomoedas, a partir da criação do Marco Regulatório infralegal.

2.1 O SISTEMA DE CRIPTOMOEDAS E A LIBERDADE FINANCEIRA

As criptomoedas ou criptoativos são moedas virtuais que não existem no mundo físico como o euro, o dólar ou o real. Desse modo, não há qualquer possibilidade de se achar uma moeda virtual perdida na calçada, é uma moeda puramente digital.

O Bitcoin foi a primeira criptomoeda na forma de código digital mundialmente conhecida. Considerada a primeira moeda digital, foi apresentada em 2008 por um programador de pseudônimo Satoshi Nakamoto (ULRICH, 2014, p. 14) como um sistema de moeda e de pagamento, que serve tanto para compra e venda de produtos, como para transferências de valores entre pessoas.

Segundo o site Reuters (2022), atualmente existem mais de dois mil tipos de criptomoedas em circulação no mercado, como *Ethereum*, *Ripple*, *Litecoin*, *Binance Coin*, *Dog Coin*, sendo o Bitcoin a mais conhecida e mais comercializada no mercado de criptoativos e por isso escolhida como objeto de estudo.

Muito embora esse criptoativo seja definido pela expressão “moeda”, esta não se confunde ou se equipara à moeda de curso legal vinculada a um governo ou bloco econômico. O euro, por exemplo, é a moeda oficial de 19 países do total dos 27 integrantes da União Europeia (UE). Materializada em notas e moedas, a manutenção do valor do euro e sua estabilidade estão sob responsabilidade do Banco Central Europeu e da Comissão Europeia, que também definem os cri-

térios a serem preenchidos pelos Estados da UE que pretendam aderir à zona euro (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

As criptomoedas não dependem de uma autoridade central e são emitidas livremente pelos indivíduos dentro do mercado de ativos digitais, utilizando o sistema *peer-to-peer* – ponto a ponto – e código fonte aberto (NAKAMOTO, 2008). Isso permite existir fora do controle direto do governo, sendo possível realizar transferências instantâneas, sem limitação geográfica, a um custo nulo e sem intermediários. Como acrescenta Fernando Ulrich, “contornando, dessa forma, todo o sistema bancário completamente subvertido pela intervenção governamental” (ULRICH, 2014, p. 13). Assim, a reinvenção da moeda na forma de código digital ficou mundialmente conhecida com o *Bitcoin*.

O novo poder de criação tecnológica da moeda digital destaca mais uma questão relevante: o ponto de inflexão da liberdade financeira marcada pela descentralização dos governos e do controle dos bancos centrais. Modalidades de controle, taxação, intervenção já foram tentadas, mas sem muito êxito. Nesse sentido, Ulrich explica a relação Estado x dinheiro e o modelo subvertido da intervenção governamental: “Os próprios estados-nação descobriram que o melhor meio para o aumento do poder se dava pela depreciação do dinheiro, o que acaba sendo menos doloroso e mais opaco do que o método tradicional de tributar a população” (ULRICH, 2014, p. 11).

Ao defender, em sua obra, a liberdade financeira alcançada pelas criptomoedas, o autor complementa que os governos têm o poder de arbitrar acerca da destinação do dinheiro, sob a gestão diária do cartel dos bancos e com a garantia de proteção contra a falência às custas da população. Igualmente, esse cartel opera o sistema bancário: retém os ativos dos investidores para transacionarem empréstimos interbancários recebendo juros sobre cada operação; oferece linha de crédito e empréstimos para pessoas físicas utilizando os ativos dos seus clientes em custódia e na contramão, cobram juros exorbitantes pela operação.

É importante perceber que até agora o Estado nacional tem fracassado na tentativa de frear o ecossistema das criptomoedas, prova disso é que atualmente existem milhares de tipos, sendo o Bitcoin o mais conhecido e utilizado, inclusive como recurso de pagamento por

empresas e países, a exemplo do Japão, em que é aceito por mais de 300 mil estabelecimentos e pelo governo no pagamento de impostos (GREGÓRIO, 2019).

2.2 A OPERAÇÃO COM *BITCOINS* E O SISTEMA *BLOCKCHAIN*

Pelas características mencionadas anteriormente, o Bitcoin será a criptomoeda escolhida como objeto de estudo. Para entender o ponto de contato entre o este e o delito de lavagem de dinheiro, necessário se faz conhecer seu funcionamento para então recorrer à análise pretendida.

O Bitcoin, assim como qualquer outra criptomoeda, é dotada de emissão limitada desde a sua criação. Com isso, o valor financeiro do Bitcoin é determinado pelos usuários e de acordo com a escassez da moeda. De forma implícita, o valor financeiro fica registrado em cada operação e são controlados pelas chaves públicas e privadas (SHIMABUKURO 2018, p. 25).

Nos processos de transferências nos quais A quer transferir Bitcoins para B, o sistema cria a mensagem chamada “transação”, sendo atribuídas “uma chave pública” e outra “chave privada”. Esta é mantida em segredo e serve para assinar a transação que A (remetente de Bitcoins) está realizando. A criptografia de chave pública é utilizada por B (recebedor), o que permite qualquer computador que tenha acesso à rede verificar a transação (transferência) assinada por A com sua chave privada. Esse registro é constantemente atualizado e verificado, segundo Ulrich (2014), isso impede qualquer tipo de fraude.

A transação solicitada é transmitida ao sistema *peer-to-peer* (ponto a ponto), que consiste na rede de computadores conhecida como nós, sendo esta responsável por validar a transação e o estatuto do usuário por meio de algoritmos conhecidos. Esse sistema de validação pode verificar não só as transações de criptomoedas, como também as transações de contratos, registros e outros documentos ou informações.

A operação realizada será validada por um computador mais ágil de terceiros, que são chamados de “mineradores”. Eles são recompensados a cada transação com novas criptomoedas que são criadas, denominada aquisição originária do ativo. Após validação, a proprie-

dade dos novos Bitcoins é registrada em “bloco”, conforme explica Shimabukuro (2018), “Essas transações de bitcoin ficam registradas em blocos que se ligam como correntes. Cada elo dessa corrente é ligado ao próximo por meio de cálculos matemáticos (*hash*), deixando transparente toda a movimentação financeira da moeda” (SHIMABUKURO, 2018, p. 56).

Uma vez validada a transação e o estatuto do usuário por meio de algoritmos conhecidos no sistema *peer-to-peer* (ponto a ponto), os novos blocos são combinados com outras transações e ligados aos blocos anteriores, formando elos entre eles, denominado método *Blockchain*. Note-se que o novo bloco oriundo da operação acima é adicionado ao *Blockchain* de forma permanente e inalterável, garantindo o rastreo desse ativo digital desde a sua criação.

Importante destacar que os novos cálculos de autenticação e a velocidade em que operam obrigam aos mineradores o uso de máquinas computacionais cada vez mais sofisticadas, como imensos e potentes provedores de mineração. Afasta-se, com isso, o usuário comum dessa atividade, visto que se exige grande investimento para operacionalizar em cadeia os computadores de alta capacidade e velocidade de processamento. Pela mesma razão, a mineração não é método atrativo para dissimulação de ativos no cometimento do crime de lavagem de dinheiro, tendo em conta ainda o elevado custo operacional associado ao conhecimento técnico requerido.

A tecnologia *Blockchain* funciona como um livro contábil público, equivalente ao livro-razão da escrituração contábil, que registra todas as operações realizadas e que usa o método das partidas dobradas. Note-se que, o acesso que fica público no site, compartilhado e universal é o da chave pública de toda e qualquer transação realizada no *Blockchain*. Mesmo com o sistema de criptografia e dos códigos associados aos ativos, verifica-se que essa tecnologia permite rastrear a moeda digital desde a sua origem, não sendo um óbice às investigações criminais.

Em algum ponto, a falta de lastro no sistema Bitcoin pode estar associada à possibilidade de as partes utilizarem pseudônimos em suas transações, sem revelar a identidade entre si ou para terceiros. Na visão de Ulrich (2014, p.21), vincular a identidade do mundo real a um endereço Bitcoin não é tarefa tão difícil:

(...) a identidade de uma pessoa (ou pelo menos informação de identificação, como um endereço IP) é frequentemente registrada quando alguém realiza uma transação de Bitcoin em uma página web ou troca dólares por bitcoins em uma casa de câmbio de bitcoins..

De acordo com Ulrich, pode-se inferir que é possível a transação de criptoativos a partir de nome falso criado por seus autores, não sendo essa prática, entretanto, garantia de anonimato, uma vez que a verdadeira identidade pode ser rastreada pela identificação única do computador utilizada na transação denominada IP.

Os computadores que operam na rede mundial de computadores possuem número IP (sigla que vem do inglês e significa *Internet Protocol*), que consiste em um código único e individual que identifica um computador. No entanto, quando se trata de avanços tecnológicos, qualquer informação pode se tornar obsoleta em instantes e a modalidade de segurança ou de rastreamento ser mitigada pelo acréscimo de novas tecnologias. A exemplo disso, em 2017 a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL) e a presidência da União Europeia manifestaram-se pelo fim das tecnologias *Carrier Grade Network Address Translation* (CGN) usadas por provedores de serviços de internet para compartilhar um único endereço IP entre vários assinantes ao mesmo tempo, com o apelo de que o usuário estaria compartilhando o mesmo endereço IP de um criminoso (EUROPOL, 2017).

As tecnologias CGN são usadas por provedores de serviços de Internet para compartilhar um único endereço IP entre vários (milhares) assinantes ao mesmo tempo, o que torna tecnicamente impossível cumprir ordens legais para identificar assinantes individuais. Isso é relevante nas investigações criminais que vinculam um indivíduo a um endereço de IP, podendo significar consequências graves, desde a investigação errônea de inocentes até a não identificação de criminosos (EUROPOL, 2017). Se porventura a regra no mundo digital afirmou em determinado momento que o endereço IP é único e rastreável, o exemplo acima nos faz repensar que as informações na seara tecnológica se tornam relativas e com prazo de validade exíguo tendo em conta a velocidade com que a era tecnológica se expande, conferindo inclusive velocidade para a prática de crimes.

Sob outro prisma, rastrear um endereço IP requer conhecimento técnico específico e um trabalho maior por parte dos investigadores se comparado ao sistema financeiro comum, no qual a expedição de um ofício ao banco resolveria essa demanda. Dentro dessa estrutura, o processo pode ser dificultado se as operações forem realizadas na *Dark Web*, com o uso de navegadores específicos como o *Tor* para garantir o anonimato, entretanto o usuário não poderia transacionar com um endereço Bitcoin rastreável.

2.3 MARCO REGULATÓRIO NO BRASIL

O Marco definiu que as criptomoedas têm como sua principal característica a ausência de emissão por uma autoridade monetária central soberana e de definição quanto à sua natureza (já que não se enquadra como moeda oficial de curso forçado), porque não é emitida por nenhum governo ou bloco econômico, como a União Europeia, e igualmente não se enquadra na definição como meio de pagamento. Toda operação de criação, validação, venda e transferência é feita de forma descentralizada, ou seja, pelos seus proprietários e sem a intermediação de uma instituição financeira.

Na legislação pátria, os criptoativos carecem de um marco regulatório quanto à natureza, operação e tributação, permitindo sua livre operação sem submissão a uma autoridade financeira. A ausência de definição da sua natureza na legislação pátria é um dos fatores que impossibilita a tributação, pois não se pode incidir tributo sobre um ativo cuja natureza carece de definição em lei.

Isso significa a inviabilidade prática de retenção de tributo de ganho de capital na fonte quando se trata de criptoativos. Como descrito nesse estudo, os Bitcoins são moedas descentralizadas de cunho universal, inexistindo entidade estatal centralizada responsável pela emissão de nova criptomoeda e pelo endereçamento dela na carteira do minerador. Isso evidencia não só a impossibilidade de retenção na fonte, mas também a inexistência de similitude fática entre as situações sob análise.

A regulamentação das criptomoedas no Brasil iniciou com o Projeto de Lei 2303/2015 (atualmente tramita como PL 4401/2021),

que foi aprovado no senado e enviado novamente à Câmara dos Deputados em virtude das alterações no projeto, mas segue fora da pauta (BRASIL, 2021).

O Banco Central do Brasil (Bacen) manifestou seu posicionamento em algumas demandas no sentido de que não há no Sistema Financeiro Nacional arcabouço legal e regulatório específico sobre moedas virtuais. Como não são moedas e não estão inseridas no escopo da legislação relativa a meio de pagamento, as criptomoedas não se encontram sob sua competência de regulamentação (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017). O Bacen, dessa forma, não regula nem supervisiona operações com moedas virtuais. As empresas que operam com moedas virtuais, negociando ou mantendo a guarda em nome de terceiros usuários, não são reguladas, autorizadas e tampouco supervisionadas pelo Banco Central do Brasil (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) demonstrou tímidos avanços no que tange ao cabimento do investimento indireto em criptomoedas por meio da aquisição de cotas de fundos e derivativos, admitindo outros ativos negociados em terceiras jurisdições, desde que autorizados e regulamentados naqueles mercados (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2018).

Na mesma direção das autarquias supracitadas, a Receita Federal do Brasil editou a Instrução Normativa 1.888 de 2019, que basicamente institui às intermediadoras (*Exchange*) o dever de prestar informações relativas às operações realizadas com criptoativos ao Fisco Federal. Tal instrução normativa orienta sobre a obrigatoriedade da prestação de informações à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) decorrente de operações realizadas com criptoativos (BRASIL, 2019).

No que diz respeito às pessoas físicas, para fins de tributação, a RFB afirma que os criptoativos, tais como as moedas virtuais (Bitcoin - BTC, Ethereum - ETH, Litecoin - LTC, entre outras), não são considerados como ativos mobiliários e muito menos como moeda de curso legal, conforme os termos do marco regulatório atual. No entanto, podem ser equiparados a ativos financeiros sujeitos a ganho de

capital e devem ser declarados pelo valor de aquisição. A orientação da Receita Federal vai ao encontro do Bacen e da CVM. Além disso, a obrigação principal, neste contexto, seria o “pagamento de Imposto de Renda sobre o ganho de capital (obrigação de dar – realização) e sua correspondente obrigação acessória, consistente na declaração da obrigação tributária (obrigação de fazer – declaração)”. Contudo, o posicionamento do Fisco Federal não representa nenhum ato normativo específico, é somente resultado do manual de “Perguntas e Respostas” (“Perguntão”) do programa do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) de 2021. Enfatiza-se aqui às seguintes informações do Manual:

A isenção relativa às alienações de até R\$ 35.000,00 mensais deve observar o conjunto de criptoativos ou moedas virtuais alienados no Brasil ou no exterior, independente de seu nome (bitcoin, ethereum, litecoin, tether...). Caso o total alienado no mês ultrapasse esse valor, o ganho de capital relativo a todas as alienações estará sujeito à tributação.

O contribuinte deverá (...) prestar informações relativas às operações com criptoativos ou moedas virtuais, por meio da utilização do sistema Coleta Nacional, disponível no e-Cac, quando as operações não forem realizadas em Exchange ou quando realizadas em Exchange domiciliada no exterior, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1.888, de 3 de maio de 2019. (SIMÕES, 2021).

Assim, a Receita Federal, com base em um manual de “Perguntas e Respostas”, determina que todos os saldos em criptomoedas, referentes no ano-calendário da declaração, sejam declarados na ficha “Bens e Direitos”. O valor declarado deverá corresponder ao preço de custo (compra) da criptomoeda. Desse modo, observa-se que não existe qualquer outro ato normativo vigente que esclareça definitivamente o tratamento fiscal e tributário concedido às moedas virtuais e muito menos uma regulamentação comercial adequada. Igualmente, o próprio Poder Judiciário, por meio do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ponderou, ainda em 2018, que “a negociação de criptomoeda ainda não foi objeto de regulação no ordenamento jurídico pátrio” (SIMÕES, 2021).

3. O DELITO DE LAVAGEM DE DINHEIRO

O sistema Bitcoins faz repensar sobre os diversos delitos que podem ser praticados com o uso do criptoativo. Na impossibilidade de se debruçar sobre várias temáticas em apenas um estudo, o crime de lavagem de dinheiro foi escolhido por se tratar de um delito que presuppõe um crime antecedente grave, de natureza transnacional, operado pela criminalidade organizada por meio de uma infraestrutura cada vez mais especializada.

A criminalização da lavagem de dinheiro surgiu da necessidade de repressão a crimes mais graves e violentos como o narcotráfico. De cunho extremamente lucrativo, movimenta cerca de um terço do PIB anual das grandes potências como Alemanha, Reino Unido, Índia e França (JUSTO, 2016). Faturamento capaz de afetar o sistema financeiro de um país e o ranking internacional, conferindo alto poder à criminalidade organizada.

De acordo com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a lavagem de dinheiro pode ser definida como um conjunto de procedimentos complexos que tem como objetivo dissimular a origem ilícita do recurso, normalmente proveniente de crimes graves como narcotráfico, terrorismo e corrupção (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS, 2018). Esse processo utiliza diversos mecanismos de ocultação e dissimulação de operações comerciais ou financeiras para incorporar a aparência de licitude aos recursos, e para, posteriormente introduzi-los e utilizá-los no mercado e na economia.

A seu turno, Sérgio Moro menciona que a lavagem consiste na conduta de ocultar, ou dissimular, produto do crime (MORO, 2010). No mesmo sentido, o *Enforcement Network, Financial Crimes* define: “Money laundering is the process of making illegally-gained proceeds (i.e., “dirty money”) appear legal (i.e., “clean”)” (FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK, 2021).

No âmbito do bloco supranacional, a União Europeia reconhece a necessidade de medidas coordenadas no espaço integrado. As lavagens de dinheiro encontram facilidades na prática de suas atividades

criminosas diante da livre prestação de serviços, da moeda única e da livre circulação de capitais. Nesse sentido foi editada a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, que constituiu o principal instrumento jurídico em matéria de prevenção da utilização do sistema financeiro da União para efeitos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. Acrescenta as seguintes condutas no conceito de lavagem de dinheiro: (i) conversão ou transferência de bens, com conhecimento de que esses bens provêm de uma atividade ou participação criminosa; (ii) encobrimento ou dissimulação da natureza, origem, localização (...) com o conhecimento que esses bens provêm de uma atividade ou participação criminosa. (UNIÃO EUROPEIA, 2015) Por conseguinte, foi essencial alargar a aplicação da Diretiva (UE) 2015/849, de modo a incluir os prestadores de serviços de moedas virtuais e moedas fiduciárias nas atividades de câmbio, bem como os serviços de custódia de carteiras digitais. Essa ampliação da definição de lavagem de dinheiro foi colocada pela Diretiva 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Antes da aludida normativa, os prestadores de serviços de câmbio e custódia de moedas virtuais e moedas fiduciárias, bem como os prestadores de serviços de custódia de carteiras digitais, não estavam obrigados pela União Europeia a identificar atividades suspeitas. Consequentemente, a criminalidade organizada encontrava maior facilidade de transferir dinheiro no âmbito de redes de moeda virtual, dissimulando as transferências ou se beneficiando de um certo modo do anonimato dessas plataformas.

No Brasil, a Lei 9.613 de 1998 (BRASIL, 1998) foi a primeira normativa sobre a matéria. Foi promulgada após o país ratificar a Convenção da Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1988), aderindo ao compromisso mundial na criação de uma lei de lavagem de ativos. O normativo foi aprimorado com o advento da Lei 12.683 de 2012 (BRASIL, 2012), eliminando basicamente a lista fechada de crimes antecedentes e fortalecendo o controle administrativo e a ampliação das medidas cautelares.

Cabe destacar que, segundo o Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI) e o *United Nations Office on Drugs and*

Crime (UNODC), a dinâmica do processo de lavagem de dinheiro se desenvolve em três fases: ocultação, dissimulação e integração (*placement, layering e integration*). Na colocação ou ocultação, o objetivo é dificultar o lastro da origem do dinheiro, utilizando de artefatos e meios tecnológicos para manipular o ativo, normalmente em jurisdição internacional onde as leis são flexíveis ou inexistentes para esse controle. A colocação pode se efetuar por meio de depósitos no sistema financeiro de forma fracionada, com o uso de terceiros, conectando e transferindo por meio de várias contas. A compra de bens superfaturados ou com valor abaixo do mercado também se estabelece dentre as inúmeras modalidades.

Na segunda fase, na dissimulação, criam-se camadas de movimentação do bem para se dissociar de sua origem e dificultar o lastro probatório, sombreando o rastreamento contábil. Já na última fase, integração, os ativos são integrados no sistema financeiro com aparência de legalidade e disponibilizado para os criminosos.

3.1 PRINCIPAIS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NO COMBATE À LAVAGEM DE ATIVOS

Evidentemente, a legislação penal de cada país tem sua singularidade, constituindo uma limitação perante crimes que transpõem barreiras geográficas, sendo, assim, necessária a criação de modelos de direito penal transnacional e estruturas supranacionais coordenadas como a Organização das Nações Unidas (ONU), o GAFI, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Grupo de Egmont.

A ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019) é considerada como um dos organismos mais importantes no cenário internacional, representando 193 Estados-membros, com o maior número de países signatários no cenário mundial. Nesse contexto, a ONU se sobrepõe pela sua autoridade de aprovar convenções e tratados com força de lei, vinculando os aderentes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Foi precursora na definição, aceita no âmbito global, de delito de lavagem de capitais instituída na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes

e Substâncias Psicotrópicas, conhecida como Convenção de Viena de 1988 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1988).

Na esteira da evolução legislativa internacional, a Convenção de Palermo, em 2000, merece destaque por ter ampliado o o rol que define as condutas dos crimes de lavagem de dinheiro. Mais adiante, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, chamada Convenção de Mérida, em 2003, avançou na matéria, recaindo sobre a delinquência organizada do poder público nos atos de corrupção.

O GAFI, ou Financial Action Task Force (FATF), é um organismo intergovernamental não pertencente à ONU, criado em 1989 na reunião do G7, representado pelos países mais ricos do mundo, no âmbito da OCDE. Sua maior influência internacional contra a lavagem de ativos foi o documento que indica as “40 recomendações” que devem ser cumpridas pelos países integrantes (FINANCIAL ACTION TASK FORCE, 2022).

Além das organizações supracitadas, destaca-se o Grupo Egmont, estabelecido como uma associação internacional informal com um corpo unido de 164 Unidades de Inteligência Financeira (UIF), que promove o fórum internacional de inteligência financeira entre as UIFs, agilizando a troca de informações de modo confidencial entre as Unidades de Inteligência Financeira dos países signatários (EGMONT GROUP, 2021).

4. O PONTO DE CONTATO NO USO DE BITCOINS E O DELITO DE LAVAGEM DE DINHEIRO

Em um primeiro momento, cabe definir se Bitcoin se enquadra no objeto material do crime. Ao analisar o conceito de bens definido pela Convenção de Viena, verifica-se que este abrange os ativos de qualquer tipo, conforme disposto no artigo primeiro do documento:

O termo “bens” designa activos de qualquer natureza, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e todos os documentos ou instrumentos jurídicos que atestem a propriedade ou outros direitos sobre esses activos.

Com base nessa definição, verifica-se que o Bitcoin pode ser objeto do crime, cabendo analisar então se há atratividade desse bem para a prática do delito. As operações com Bitcoins no sistema *Blockchain* pressupõem que as transações possam ser realizadas com um certo anonimato, nas quais ambas as partes possam utilizar pseudônimos. O sistema permite a operação das partes entre si, sem que conheçam a identidade dos envolvidos. No entanto, verifica-se que não se trata de um anonimato absoluto, conforme menciona Ulrich (2014, p. 21), visto que a identidade pode ser rastreada de acordo com o IP do computador até chegar ao usuário.

Ulrich (2014) alerta para o fato de que nem sempre é fácil localizar endereços de IP, principalmente em relação à *Dark web*. Caso as operações forem transacionadas na *Dark web*, será necessário conhecimento apurado e uso de navegador específico, além do cuidado extra de não realizar operações com usuários identificáveis. Mesmo assim, as autoridades investigativas também podem utilizar a referida plataforma para rastrear seus alvos e suas operações suspeitas.

Quanto a esse aspecto, cabe analisar se toda essa demanda de trabalho seria viável com o uso do Bitcoin para lavagem de dinheiro frente a outros bens, como obras de arte, dinheiro em espécie, depósitos em paraísos fiscais e empresas fantasmas. Em um primeiro momento, o anonimato parece atrativo, porém, como analisado, é trabalhoso e requer cuidados extras e conhecimento tecnológico.

No que tange ao controle regulamentar e governamental, o sistema Bitcoin tem por característica uma tecnologia independente, que atua sem a intermediação bancária, cujos termos e quantias são definidas em legislação própria alinhada aos tratados e recomendações dos organismos internacionais, logo, as instituições financeiras que operam com criptomoedas (*Exchange*) agem sem comunicar as operações suspeitas. Esse processo pode ser verificado com a edição *Foreign Accounts Tax Compliance Act (Fatca)*, que obriga a receita federal americana a reportar as transações financeiras dos cidadãos independentemente de onde eles residam (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009). O objetivo é tornar menos atrativa a lavagem de ativos com a mitigação do sigilo bancário e fiscal.

Nesse cenário, o Bitcoin parece atrativo por não se obrigar legalmente a fornecer informações de forma regular às autoridades fiscais e públicas, uma vez que atuam fora do sistema bancário, como esclarece Fernando Ulrich (2014, p.22):

(...) usuários de Bitcoin desfrutam de um nível muito maior de privacidade do que usuários de serviços tradicionais de transferência digital, os quais precisam fornecer informação pessoal detalhada a terceiros intermediários que facilitam a troca financeira..

Como nem todo controle é absoluto e eficaz, os dispositivos de informações de natureza bancária financeira também se enquadram nesse contexto. A saber, nem todos os países possuem em seu ordenamento jurídico referido controle ou são signatários das convenções internacionais que tangem essa matéria. Em alguns casos, mesmo sob o manto regulatório internacional, verifica-se que paraísos fiscais atuam em seus territórios, onde é possível fugir das regulamentações fiscais conferindo opacidade às transações.

Segundo Ana Margarida Ferreira (2011) a *City* em Londres é considerada como um paraíso fiscal onde foi operado o primeiro mercado de eurodólar, impulsionando as *off-shore* e a liberalização financeira, tornando-se o primeiro centro financeiro mundial. Outros centros localizados dentro do continente europeu, como na Suíça, Licchtenstein, San Marino, Mônaco e Andorra, ainda mantêm opacidade acerca das informações de seus clientes e de seus bancos, obstruindo a cooperação internacional e o lastro de ativos ilícitos.

Ao comparar o Bitcoin com o ativo em espécie na prática do crime de lavagem de ativos, a manipulação de papel-moeda requer vultosa quantia física, armazenamento e deslocamento, fatores que dificultam a primeira etapa, que é a ocultação. Nesse aspecto, a moeda digital se destaca, pois opera exclusivamente no âmbito virtual, por meio de computadores e tecnologia, não deixando lastros físicos, como acontece com o papel-moeda de um país. Além disso, tem velocidade de transação e de remessa para qualquer lugar no mundo sem necessitar de operações de câmbio ou transferência internacional, o que confere maior vantagem aos Bitcoins.

É preciso deixar claro que o valor dos criptoativos são especulativos e que essa volatilidade traz embutida a possibilidade de manipulação do preço, já que não há uma cotação oficial e um órgão responsável pelo controle e pela conversão do valor moeda de curso oficial. A alta volatilidade pode ser um instrumento proveitoso na dissimulação, segunda fase da lavagem de dinheiro, na qual a moeda é dissociada do seu valor original, simulando um ganho com Bitcoin e conferindo aparência lícita ao ativo, sombreando, outrossim, o rastreamento contábil. Adicionalmente, esse procedimento pode se estender até a última fase, na integração do ativo ao sistema financeiro que será disponibilizado aos criminosos, com o uso de Bitcoin seja como forma de pagamento, seja como troca do ativo em instituições de câmbio, já que estão revestidos da aparência de legalidade.

Ademais, é possível utilizar Bitcoin nas outras etapas de lavagem de dinheiro. Na primeira fase, a colocação pode ser executada por meio da transação pessoal, efetuando o pagamento em espécie de compra e venda da moeda virtual. O uso de plataformas que não identificam o comprador é outro exemplo de conduta praticada na etapa da colocação do recurso ilícito na economia.

Passando para a segunda fase, os serviços de “mistura” dos Bitcoins permite que a moeda virtual seja introduzida várias vezes, criando as já conhecidas camadas descritas na fase de lavagem de dinheiro, com a finalidade de tornar anônima a identidade do titular dos Bitcoins, dificultando o rastreamento da propriedade do recurso ilícito. O site *Bitcoin Mixer* (2018) exemplifica bem o processo que tem por objetivo levar os Bitcoins a um misturador e enviar novos Bitcoins, de um endereço de Bitcoin aleatório e sem conexão com o endereço anterior do solicitante. O serviço não requer cadastro de dados pessoais e nenhum registro. O site menciona que é quase impossível conectar moedas originais às que você recebeu após a mistura, concluindo que é muito difícil de rastrear ambas transações até mesmo se a segurança do site for comprometida.

De acordo com Shimabukuro (2018, p. 65), existem outros sites de mistura, como o *Deepdotweb*, que dispõe do serviço “Hélix”, a modalidade *shared servisse* que relaciona seus Bitcoins com de outros usuários, trocando-os diversas vezes e, por último, o serviço de “taint analysis” que apura o percentual da mistura caso o Bitcoin tenha vindo de outro.

É bem verdade que a modalidade de mistura de *Bitcoin*, a *Dark web* e os aplicativos de ocultação podem representar uma adversidade extra para o combate ao delito em comento. Contudo, conforme destacou Ulrich (2014), a despeito de todos os esforços tecnológicos para garantir o anonimato e dificultar o rastreamento dos recursos ilícitos, um estudo demonstrou que esse método tem pouca efetividade.

Técnicas de agrupamento baseadas em comportamento poderiam revelar as identidades de 40% dos usuários de Bitcoin em um experimento simulado. Uma pesquisa mais antiga das propriedades estatísticas do gráfico de transações de Bitcoin mostrou como uma análise passiva da rede com as ferramentas apropriadas pode revelar a atividade financeira e as identidades de usuários de Bitcoin.

Além disso, vale salientar um exemplo prático, no qual o FBI, por meio de recursos tecnológicos apropriados, conseguiu desmantelar o esquema de lavagem de ativos com Bitcoins. O caso foi denominado *Silk Road* e envolvia a transferência de dinheiro para o Panamá e uma corretora japonesa de Bitcoin chamada Mt. Gox (SHIMABUKURO, 2018).

Na última etapa, o ponto de contato do Bitcoin para o alargamento do delito de lavagem de ativos pode ser estabelecido com o uso no processo das mineradoras, atividade que gera aquisição originária da moeda digital em uma atividade que não é controlada e regulamentada. Essa modalidade requer muito investimento, na medida em que um computador comum não seria capaz de minerar Bitcoins, demandando verdadeiro complexo de equipamentos tecnológicos e de alto grau de processamento computacional.

5. CONCLUSÃO

Sem dúvida, o Bitcoin pode servir como um meio de lavagem de dinheiro em cada uma de suas fases – ocultação, dissimulação e integração –, assim como em todas elas, operando o ciclo completo para dar aparente licitude aos bens oriundos da criminalidade. Entretanto, é preciso ter em mente que outros ativos como pedras preciosas, obras de arte, empresas e moeda oficial de um país também são largamente utilizadas para a prática desse delito grave, nem por isso esses ativos fo-

ram reprimidos ou deixaram de existir em uma sociedade. Do contrário, foram, em determinado momento, regulamentados e controlados por estatutos legais nacionais e supranacionais.

Em matéria de lavagem de dinheiro, acordos de cooperação internacional introduziram troca de informações acerca de movimentações suspeitas e relatórios financeiros que apontam ativos incompatíveis com o patrimônio declarado, permitindo cada vez mais a repressão desse delito e o rastreamento dos crimes graves que o antecedem, como a corrupção, o terrorismo e o narcotráfico. No caso das criptomoedas, ficou evidente que a falta de regulamentação estatal e internacional pode ser um importante fator de estímulo à expansão desse grave delito transnacional, pois dificulta a captura de movimentações suspeitas por órgãos de controle e fiscalização, assim como o rastreamento transnacional.

Questionou-se nesse estudo a atratividade da moeda digital para a criminalidade organizada branquear seus ativos tendo em conta os fatores como anonimato, dificuldade de rastreamento da moeda, seu sistema *Blockchain*, o uso do sistema de misturas e a *Dark web*. Concluiu-se que o anonimato atribuído ao Bitcoin é relativizado, uma vez que todas as transações, da criação da moeda virtual à circulação, ficam registradas de forma transparente no registro público, utilizando-se do método contábil de partidas dobradas e do livro razão. Tecnologia esta atribuída ao método *Blockchain*, por intermédio do registro de chave pública, que permite a identificação de uma operação mesmo depois de muitos anos. Embora seja possível que o usuário não se identifique no seu cadastro e utilize um pseudônimo no uso da chave particular, ainda assim, esse sigilo não é absoluto, tendo em conta que a identidade da máquina usada nas transações são rastreáveis por meio do IP.

A *Dark web* e o sistema de mistura podem apresentar uma adversidade para investigação, no entanto a *Dark web* é igualmente utilizada para o cometimento de diversos crimes cibernéticos, sendo um desafio que extrapola a própria criptomoeda e que precisa ser enfrentado pelos investigadores e pelos órgãos de controle. O sistema de mistura, por sua vez, dificulta o rastreamento da moeda, mas não chega a ser um fator bloqueante para a investigação. Como citado nesse artigo, estudos revelam que as técnicas de agrupamento de comportamento são capazes de revelar a identidade dos usuários de Bitcoin.

Naquilo que se refere ao Marco Regulatório, no cenário internacional, os intermediários de Bitcoins e de todas as moedas digitais foram equiparados com as regulamentações e controles requeridos para os intermediários financeiros tradicionais. Com isso, as casas de câmbio de Bitcoins devem coletar dados pessoais de seus clientes e informar as autoridades tributárias, conforme disposto na Diretiva (UE) 2015/849 (UNIÃO EUROPEIA, 2015). Nesse sentido, acredita-se que, com a cooperação dos intermediários de Bitcoins e das casas de câmbio somada ao sistema de registro e acesso público do *Blockchain*, o Bitcoin fique cada vez menos atrativo aos criminosos lavadores de ativos.

Por outro lado, a legislação pátria não evoluiu muito acerca do tema. A regulamentação das criptomoedas no Brasil, iniciada há 7 anos com o projeto de lei 2303/15, segue ainda fora de pauta. A regulamentação infralegal tem oscilado entre pequenos avanços e recuos, o resultado é que a criptomoeda ainda permanece sem arcabouço legal e regulatório. Igualmente, o Bacen, a seu turno, não incluiu as criptomoedas em seu escopo. A Receita Federal do Brasil reconhece a tributação dos ganhos de capital dos criptoativos, na alienação de investimentos em criptomoedas em um modelo controvertido.

Os pequenos avanços se deram com a Instrução Normativa 1889/19 RFB, que institui às intermediadoras a obrigação de prestar informações de operações com criptoativos, o que possibilita ao Estado obter dados e identificar possíveis movimentações incompatíveis. A CVM em 2018 reconheceu o cabimento do investimento indireto em criptomoedas no mercado derivativo, mesmo que não tenha o reconhecimento estatal e a classificação jurídica do ativo em análise.

Ainda que a RFB, o Bacen e a CVM se posicionem sobre a matéria, percebe-se as zonas de somreamento quanto à legalidade do instrumento que define a obrigatoriedade e as lacunas no que tange à definição de natureza jurídica do ativo. Assim, a negligência regulatória do ativo é evidente.

Por outro lado, foi exatamente essa lacuna de classificação que propiciou resultados positivos para os clientes, como a não tributação no saque e a inviabilidade prática de retenção de ganhos na fonte, de-

vido ao fato de serem descentralizadas, sem uma entidade oficial pela emissão. Igualmente, esvaziou a possibilidade estatal de se obter informações no ato da tributação do saque e retenção do tributo na fonte.

Por todas essas razões, o Estado e a comunidade internacional devem se capacitar para lidar com os desafios trazidos pela era tecnológica sem estrangular a liberdade financeira adquirida com o advento das criptomoedas. Deve-se, ainda, ter cautela para que a regulação não seja excessiva e sufocadora, ao ponto de ensejar o encerramento de atividades legais de câmbio e outros negócios legítimos decorrentes do Bitcoin. Nesse contexto negativo de encerramento das atividades legais de câmbio, os criminosos afins, traficantes, terroristas e similares, ganham mais espaço, pois passam a operar por meio de pessoas comuns, pagando-as em dinheiro para obter seus Bitcoins.

Por fim, não se pode confirmar que o Bitcoin e as moedas digitais a ele assimiladas expandiram o delito de lavagem de dinheiro. Além de não possuir similitude fática para comprovar tal assertiva, as modalidades estudadas neste trabalho não apontaram para esse resultado. Ademais, todas as possibilidades acabam sendo mitigadas porque a expedição da criptomoeda é de curso limitado e, como citado nesse trabalho, o crime de lavagem de ativos movimentava vultuosas cifras, representado anualmente cerca de um terço do PIB das grandes potências (JUSTO, 2016). Sendo assim, quando o Bitcoin se tornar escasso, sem a possibilidade de novas emissões, o crime de lavagem de dinheiro vai continuar existindo.

Portanto, a solução não seria destruir de forma direta ou indireta os criptoativos. Essa nova economia global dentro de uma *cyber* pós-modernidade requer repensar que o avanço tecnológico é infreável, e que os Estados e as organizações supranacionais devem buscar um entendimento global o mais modular possível. Somente assim será possível o enfrentamento das falhas na arquitetura legal internacional e na geoeconomia e, ao mesmo tempo, superar a criminalidade que também se utiliza desse recurso, capacitando suas instituições e seus agentes de estado com as novas tecnologias e metodologias de investigação e perícia.

CLAUDIA HORCHEL

MESTRANDA EM CIÊNCIA JURÍDICO-POLÍTICAS PELA UNIVERSIDADE PORTUGALENSE INFANTE D. HENRIQUE (PORTO, PORTUGAL). GRADUADA EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ (2013). POLICIAL FEDERAL HÁ 15 ANOS, NO CARGO DE ESCRIVÃ, NO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL (RIO DE JANEIRO). ATUOU POR 9 ANOS NA DELEGACIA DE REPRESSÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO E CRIMES FINANCEIROS. INTEGROU A FORÇA-TAREFA LAVA JATO RJ COM EXCLUSIVIDADE POR 2 ANOS. FORMADA PELA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA NO CURSO DE TEORIA E PRÁTICA EDUCACIONAL E FORMAÇÃO EM TUTORIA NO ENSINO EAD. TEM EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE DIREITO, COM ÊNFASE EM ATIVIDADE POLICIAL, INVESTIGAÇÃO CRIMINAL, SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Comunicado N° 31.379, de 16 de novembro de 2017. Alerta sobre os riscos decorrentes de operações de guarda e negociação das denominadas moedas virtuais. Brasília: Bacen, nov. 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Comunicado&numero=31379>. Acesso em: 29 set. 2022.

BITCOIN MIXER. *Como o serviço de mistura Bitcoin funciona?* Disponível em: <https://bitmix.online/pt/blog/how-bitcoin-mixing-service-works.html>, Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. *Instrução Normativa RFB n° 1888, de 03 de maio de 2019*. Institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Brasília, mai. 2019. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=100592>, Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. *Lei n° 12.683 de 9 de julho de 2012*. Altera a Lei n° 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal

dos crimes de lavagem de dinheiro. Brasília, jul. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.613 de 3 de março de 1998*. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, mar. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm, Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4401 de 2021*. Dispõe sobre a prestadora de serviços de ativos virtuais; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, e 9.613, de 3 de março de 1998, para incluir a prestadora de serviços de ativos virtuais no rol de instituições sujeitas às suas disposições. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151264>, Acesso em: 29 set. 2022.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Ofício-Circular CVM/SIN 01/18*. Esclarecimentos acerca do investimento, pelos fundos de investimento regulados pela Instrução CVM 555/14, em criptomoedas. Brasília: CVM, 2018. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/oficios-circulares/sin/oc-sin-0118.html>, Acesso em: 29 set. 2022.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. *Lavagem de Dinheiro, um problema mundial*. Brasília: COAF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-lavagem-de-dinheiro-um-problema-mundial.pdf/view>. Acesso em: 14 abr. 2022.

EGMONT GROUP. *Sobre a Egmont Group*. Ottawa, [2021]. Disponível em: <https://egmontgroup.org/content/about>. Acesso em: 10 abr. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *H.R.3933 Foreign Accounts Tax Compliance Act of 2009*. To amend the Internal Revenue Code of 1986 to prevent the avoidance of tax on income from assets held abroad, and for other purposes. House of Representatives, out. 2009.

Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/3933/text>. Acesso em: 29 set. 2022.

EUROPOL. *Are you sharing the same IP address as a criminal?* Law enforcement call for the end of Carrier Grade NAT (CGN) to increase accountability online. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/are-you-sharing-same-ip-address-criminal-law-enforcement-call-for-end-of-carrier-grade-nat-cgn-to-increase-accountability-online>. Acesso em: 21 out. 2022.

FERREIRA, Ana Margarida Raposo. Paraísos Fiscais - Novos Desafios e Ameaças. *Sociologia Online*. Número 2: 228-322, abr. 2011. Disponível em: https://revista.aps.pt/wp-content/uploads/2018/02/N2_art-12_Ana-Margarida-Ferreira_visto.pdf, Acesso em: 29 set. 2022.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. Paris: FATF, Paris, France, 2022. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>, Acesso em: 29 set. 2022.

FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. *History of Anti-Money Laundering Laws*. FinCen: Governo dos Estados Unidos, [2022]. Disponível em: <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>, Acesso em: 29 set. 2022.

GREGÓRIO, Rafael. *Não é só Bitcoin: conheça as principais criptomoedas no mercado*. Valor Investe. São Paulo, 30 abr. 2019, Criptomoedas. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/cripto/noticia/2019/04/30/nao-e-so-bitcoin-conheca-as-principais-criptomoedas-no-mercado.ghtml>, Acesso em: 29 set. 2022.

JUSTO, Marcelo. As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo. *BBC News Brasil*. São Paulo, 1 abr. 2016, BBC Mundo. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn, Acesso em: 29 set. 2022.

MORO, SERGIO. *Crime de Lavagem de Dinheiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

NAKAMOTO, Satoshi. *Bitcoin: Um Sistema de Dinheiro Eletrónico Peer-to-Peer*. Bitcoin.org, 2008. Disponível em: https://bitcoin.org/files/bitcoin-paper/bitcoin_pt_br.pdf, Acesso em: 29 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco: ONU, 1945. Disponível em: <https://unric.org/pt/wpcontent/uploads/sites/9/2009/10/CartadasNa%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>, Acesso em 10 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *História da ONU*. Bruxelas: Centro Regional de Informação para a Europa das Nações Unidas, 2019. Disponível em: <https://unric.org/pt/historia-da-onu/>, Acesso em: 29 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. Viena: ONU, 1988. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf, Acesso em: 29 set. 2022.

REUTERS GRAPHICS. *Cryptocurrencies: growing in number but falling in value*. Disponível em: <https://graphics.reuters.com/CRYPTO-CURRENCIES-CONFLICTS/0100818S2BW/index.html>. Acesso em: 25 out. 2022.

SHIMABUKURO, Adriana. As Investigações na era das Moedas Digitais. In: *Crimes Cibernéticos v. 3*, ed. por 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/nacional/vitrine-virtual/publicacoes/crimes-ciberneticos-coletanea-de-artigos>, Acesso em: 29 set. 2022.

SIMÕES, Mauro. *A tributação das criptomoedas no Brasil e a escassez de regulação formal*. Migalhas. Migalhas de peso, 12 mai. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/345434/tributacao-das-criptomoedas-no-brasil-e-a-escassez-de-regulacao-formal>, Acesso em: 29 set. 2022.

ULRICH, Fernando. *Bitcoin: a moeda na era digital*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento

Europeu e do Conselho de 20 de maio de 2015. Relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão. *Jornal Oficial da União Europeia*, jun. 2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=DA>, Acesso em: 29 set. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2018. Altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e que altera as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/EU. *Jornal Oficial da União Europeia*, jun. 2018. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843&from=T>, Acesso em: 10 abr. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. *O euro*. Bruxelas: Direção-Geral da Comunicação da Comissão Europeia, [2022]. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/euro_pt, Acesso em: 29 set. 2022.

UNODC. *United Nations Office on Drugs and Crime*. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/sobre-unodc/index.html>, Acesso em 21 out. 2022.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

HORCHEL, C. G. Criptomoedas como moeda paralela: apontamentos entre a liberdade financeira e o (des)controle estatal no combate e repressão à lavagem de dinheiro. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 289-317, jan.-abr. 2023.

DOI: [10.31412/rbcp.v14i11.1054](https://doi.org/10.31412/rbcp.v14i11.1054).



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.



ARTIGOS - TEMAS LIVRES



LA SANZIONE SENZA PRECETTO. VERSO UN CONGEDO DELLE MISURE DI PREVENZIONE DALLA MATERIA PENALE?¹

A SANÇÃO SEM PRECEITO. RUMO A UMA LICENÇA DE MEDIDAS DE PREVENÇÃO DE QUESTÕES CRIMINAIS?

THE SANCTION WITHOUT PRECEPT. TOWARDS A LEAVE OF PREVENTION MEASURES FROM CRIMINAL MATTERS?

Inviato il: 21.10.2022


Accettato il: 21.10.2022

FEDERICO CONSULICH

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PENALE ITALIANO E COMPARATO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO, TORINO, ITALIA

federico.consulich@unito.it

 <https://orcid.org/0000-0002-3641-9247>

ABSTRACT

Le misure di prevenzione personali veicolano seri rischi di lesione dei diritti dei cittadini. In particolare, il giudizio di pericolosità, su cui si fondano, difetta di determinatezza tanto nella base quanto nel metro di valutazione, rappresentando così un punto di crisi della disciplina italiana rispetto alle garanzie costituzionali e a quelle della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nella costruzione di uno statuto costituzionale e convenzionale della prevenzione, occorre guardarsi dal ricavare per analogia una serie di tutele previste in campo penale, edificando invece un autonomo corredo di garanzie, in ragione della peculiare conformazione di tali misure, in primis l'assenza di un illecito del destinatario quale loro presupposto. È dunque giunto il tempo di abbandonare il tentativo di riproporre, in questo settore, simmetrie astratte con il diritto penale: troppo facile per il legislatore aggirare il problema di una sanzione senza delitto con qualificazioni formali di facciata e troppo distante la struttura della fattispecie di prevenzione da quella

1 Questo articolo è stato originariamente pubblicato nel 1 Ottobre 2019 sulla rivista DisCrimen (ISSN 2704-6338), 3/2019, p. 39-68, disponibile su: <<https://dicrimen.it/la-sanzione-senza-precetto-verso-un-congedo-delle-misure-di-prevenzione-dalla-materia-penale>> e gentilmente fornito dall'autore per la ripubblicazione in questa rivista scientifica.

di un'incriminazione, come ciricorda anche la giurisprudenza convenzionale. Meglio piuttosto aggiornare i lineamenti dell'habeas corpus affinché sia in grado di contrastare i molteplici meccanismi abusivi con cui la libertà personale viene oggi compressa, a volte prima della, a volte a prescindere dalla commissione di un reato.

PAROLE CHIAVE: diritto penale; misure di prevenzione; Convenzione europea dei diritti dell'uomo; libertà personale.

RESUMO

As medidas de prevenção pessoal representam um sério risco para os direitos dos cidadãos. Em particular, o julgamento de periculosidade, no qual se fundamentam, tem uma falta de determinação tanto na base quanto na medida, representando um ponto crítico da disciplina italiana no que diz respeito às garantias constitucionais e às garantias da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Direitos. No desenvolvimento de um estatuto constitucional e convencional de prevenção, é necessário evitar derivar, por analogia, uma série de proteções exigidas no campo penal, criando-se, em vez disso, um leque autônomo de garantias, devido à estrutura específica de tais medidas, em primeiro lugar de todos a ausência de um ato ilegal do destinatário como seu pré-requisito. Convém, portanto, abandonar a tentativa de reproduzir, neste campo, simetrias abstratas com o direito penal: é muito fácil para o legislador evitar o problema de uma sanção sem crime por meio de qualificações formais e a estrutura de prevenção está muito distante da a estrutura de uma acusação, como nos lembra a jurisprudência convencional. Pelo contrário, é melhor atualizar os recursos do habeas corpus para poder se opor aos vários mecanismos abusivos usados hoje para reduzir a liberdade pessoal, às vezes antes, às vezes independentemente da prática de um crime.

PALAVRAS-CHAVE: direito penal; medidas de prevenção; Convenção Europeia dos Direitos Humanos; liberdade pessoal.

ABSTRACT

Personal prevention measures present a serious risk to citizens' rights. In particular, the judgement of dangerousness, on which they are grounded, has a lack of determination both in the basis and in the yardstick, representing a critical point in the Italian discipline with regard to constitutional guarantees and the guarantees of the European Convention on Human Rights. In the development of a constitutional and conventional statute of prevention, it is necessary to avoid deriving, by analogy, a series of protections required in the criminal field, creating instead an autonomous range of guarantees, due to the specific structure of such measures, first of all the absence of an illegal act of the recipient as their prerequisite. It is therefore appropriate to abandon the attempt to reproduce, in this field, abstract symmetries with criminal law: it is too easy for the legislator to avoid the

problem of a sanction without a crime through formal qualifications and the structure of prevention is too distant from the structure of an indictment, as conventional jurisprudence reminds us. Rather, it is better to update the habeas corpus features in order to be able to oppose the several abusive mechanisms used today to reduce personal freedom, sometimes before, sometimes regardless of the commission of a crime.

KEYWORDS: criminal law; prevention measures; European Convention on Human Rights; personal freedom.

1. INTRODUZIONE. L'ECCEZIONE DELLA PREVENZIONE: LA SANZIONE SENZA PRECETTO

Senza scomodare raffinate teorie delle norme, più prosaicamente si può dire che il penalista è avvezzo a maneggiare norme composte da un precetto (o norma comportamentale) e una sanzione (o norma sanzionatoria) da applicarsi nel caso di fallimento, vale a dire di mancato rispetto della prima.

Tutt'altro lo scenario nel campo delle misure di prevenzione. Queste sono strutturalmente, oseremmo dire ontologicamente, difformi rispetto alla norma penale per due principali motivi:

- i. si tratta di norme che difettano di precetto, a meno di non volerlo ricostruire in termini generalissimi e al limite del *non sense* (potrebbe suonare così: «*non accingerti a commettere reati!*», oppure «*non sostentarti tramite la commissione di illeciti!*» e via dicendo);
- ii. pur in assenza di precetto, sono caratterizzate dall'ipervalidità della sanzione, o meglio, di una 'pseudo-sanzione', data l'assenza di un imperativo da rinforzare con una punizione. Nella prevenzione si avverte infatti una decisa afflittività del potere pubblico nei confronti di un privato, in assenza di una violazione di un divieto o di un comando. Si ha così il paradosso di una reazione statuale, afflittiva spesso non meno di una pena, pur in mancanza di un illecito cui reagire.

Che ci si trovi dunque di fronte ad un *aliud* rispetto all'universo penalistico è evidente. Tanto adottando una prospettiva, per così

dire, *imperativista*, quanto *normativista*.

La prima, così influente sul tecnicismo giuridico italiano di inizio Novecento e sulla scuola classica tedesca, come noto concepisce il diritto penale come strumento di condizionamento diretto dei consociati attraverso comandi²: ebbene, la prevenzione è per lo più pura afflizione senza un previo ordine generale e astratto rivolto ai destinatari.

Anche in una prospettiva *à la* Kelsen, a cui il penalista italiano è dal dopo guerra ad oggi legato a doppio filo, come si ben può leggere nei lavori di Marcello Gallo agli inizi degli anni Cinquanta e ancor oggi conferma Paliero³, non può che percepirsi l'estraneità delle misure *ante delictum*: nel paradigma esplicativo kelseniano la sanzione (o norma sanzionatoria), da intendere come vera e propria *ratio essendi* di una norma valida, rappresenta la seconda componente dell'enunciato ipotetico deontico, accanto al precetto comportamentale. Sicché delle due l'una: se quest'ultimo è rispettato, il precetto sanzionatorio rivolto ai giudici non trova applicazione, se invece non lo è, si deve attivare la risposta reattiva dell'ordinamento⁴. Nel caso delle misure di prevenzione invece la norma sanzionatoria opera a prescindere da questo meccanismo.

Ci troviamo allora in presenza di una disciplina *sui generis*, che nonostante la tradizionale assimilazione al diritto penale, non ha con questo nulla a che spartire.

Proprio nella indubbia originalità della prevenzione risiede il problema fondamentale delle misure *ante delictum*, quanto meno nell'ambito di uno Stato di diritto: esse difettano di una giustificazione per la cifra di sofferenza che veicolano a carico del destinatario.

In altro modo, non diversamente dal diritto penale, esse presentano al legislatore 'il conto' in termini di elevato costo sociale, in chiave

2 Il riferimento corre qui alla riflessione di THON, August. *Norma giuridica e diritto soggettivo*, trad. it. a cura di LEVI, Alessandro, Padova: CEDAM, 1951.

3 Si veda l'approccio di Marcello Gallo in *Il concetto unitario di colpevolezza*, Milano: Giuffrè, 1951, p. 109 ss., nonché l'affermazione di Paliero «come penalista, non posso non dirmi kelseniano», in PALIERO, Carlo Enrico. L'indifferenza costruttiva, il contributo della sociologia di Theodor Geiger a teoria e prassi del diritto penale. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2019, p. 724.

4 Si veda KELSEN, Hans. *La dottrina pura del diritto*, Torino: Einaudi, 1967 e KELSEN, Hans. *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino: Einaudi, 1970.

di incapacitazione, quanto meno parziale, del destinatario (per le misure personali), di danno economico per lo stesso (per quelle patrimoniali), senza alcuna contropartita in termini di tutela diretta di beni giuridici. Questi ultimi sono presenti sullo sfondo, ma non come destinatari di un'offesa, ma di una prevenzione generalizzata e indistinta.

Ciò non di meno la proliferazione del tessuto della prevenzione ne testimonia l'intrinseca appetibilità per il legislatore contemporaneo attento a garantirsi un pervasivo strumento di controllo sociale; la circostanza dovrebbe indurre ad un'estrema diffidenza il penalista liberale, come rispetto ad ogni altro istituto che si faccia comodo strumento della tutela del livido volto dell'ordine pubblico.

2.I MOLTEPLICI VOLTI DELLA PREVENZIONE, DALLA DIMENSIONE PUBBLICA A QUELLA PRIVATA

Nel nostro ordinamento il ricorso alle misure di prevenzione è una costante che affonda le radici addirittura nella legislazione preunitaria sabauda⁵. Lungi dal ripercorrere le molteplici evoluzioni normative in argomento, si può però facilmente costruire una tassonomia che schematizzi le aree di impiego di siffatti strumenti, via via aggregatesi l'una sull'altra.

- a) In un primo stadio, e per lungo tempo, le misure *ante delictum* sono state lo strumento elettivo per il contrasto al mero 'disordine sociale' e a tutela dell'ordine pubblico 'comune', inteso come *pubblica tranquillità* (paradigmatica in questo senso la menzione, tra i destinatari possibili, di oziosi e vagabondi)⁶: ancora in questa luce

5 Si vedano le nitide riflessioni in proposito di PADOVANI, Tullio. Fatto e pericolosità. In: PAVARINI Massimo; STORTONI Luigi (a cura di). *Pericolosità e giustizia penale*. Bologna: Bononia University Press, 2013, p. 122. La notazione è di STANIG, Eva. L'evoluzione storica delle misure di prevenzione. In: FIORENTIN, Fabio (a cura di). *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 39. Sull'evoluzione storica delle misure di prevenzione FIANDACA, Giovanni. Misure di prevenzione (profili sostanziali). In *Digesto discipline penalistiche*, VIII, Torino, 1994, p. 109 ss.; MAIELLO, Vincenzo. La prevenzione *ante delictum*: lineamenti generali. In PALAZZO Francesco; PALIERO, Carlo Enrico (diretto da). *Trattato teorico pratico di diritto penale*, XII. Torino: Giappichelli, 2015, p. 300 ss.

6 Sul nesso strutturale tra i concetti di pubblica tranquillità e ordine pubblico sia consentito il rinvio a CONSULICH, Federico. Reati contro l'ordine pubblico. In: ANTOLISEI Francesco; GROSSO Carlo Federico (a cura di), *Manuale di diritto penale, Parte speciale*, II. Milano: Giuffrè, 2016, p. 100. Nello stesso senso PELISSERO, Marco. La nozione di ordine pubblico. In: PELISSERO, Marco (a

deve essere letta la l. 27.12.1956 n. 1423.

- b) In un secondo momento, a partire dagli anni Sessanta e attraverso una serie di tappe intermedie, tra cui spiccano la l. 31.5.1965 n. 575, la l. 22.5.1975 n. 152 e la l. 13.9.1982 n. 646, si è assistito ad un salto di qualità nell'impiego delle misure di prevenzione, dispiegate contro le varieguate forme di *antagonismo all'ordinamento e finanche a presidio della sicurezza costituzionale*, nei confronti delle associazioni criminali *prima* e di quelle terroristiche *dopo*⁷.

cura di). *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, in PALAZZO, Francesco; PALIERO, Carlo Enrico (diretto da). *Trattato teorico pratico di diritto penale*, IV. Torino: Giappichelli, 2010, p. 225 ss. e, in precedenza, DE VERO, Giancarlo. Tutela dell'ordine pubblico e reati associativi. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 1992, p. 93; DE VERO, Giancarlo. *Tutela penale dell'ordine pubblico*, Milano: Giuffrè, 1988, p. 39 ss., nonché FIANDACA, Giovanni. Criminalità organizzata e controllo penale. *Indice penale*, Roma, 1991, p. 5; nella manualistica, sulla nozione di ordine pubblico materiale, declinato in senso oggettivo, come tranquillità, pace e quiete pubblica, o in accezione soggettiva, come opinione dei cittadini sulla sicurezza, CADOPPI, Alberto; VENEZIANI, Paolo. *Elementi di diritto penale. Parte speciale*. Padova: CEDAM, 2016, p. 177 ss.; FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo. *Diritto penale, Parte speciale*, I. Bologna: Zanichelli, 2012, p. 474 ss. In generale, sull'ordine pubblico come oggetto di tutela penale cfr. DE VERO, Giancarlo. Ordine pubblico (delitti contro). In *Digesto discipline penalistiche*, IX, Torino, 1995, p. 72 ss; MOCCIA, Sergio. Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell'). *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXII, Roma, 1990, p. 1 ss.; FIORE, Carlo. Ordine pubblico (dir. pen.). *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, p. 1084. Sulla connessione tra ordine pubblico e pubblica tranquillità si veda anche la giurisprudenza, pur se in tutt'altro contesto rispetto alle misure di prevenzione (l'applicazione dell'art. 419 Cp): Cass. 6.5.2014, dep. 9.9.2014, n. 37367 (Rv. 261932), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, p. 152, con nota di G.P. DEMURO, *La fattispecie di devastazione: una sua descrizione, tra offensività e ragionevolezza*. Per la Cassazione all' «ordine pubblico, inteso come buon assetto o regolare andamento del vivere civile, corrispondono, nella collettività, l'opinione e il senso della tranquillità e della sicurezza». Nello stesso anche Cass. 1.4.2010, dep. 14.6.2010, n. 22633, in *CEDCass* m. 247418.

- 7 Sull'evoluzione del concetto di ordine pubblico, fino a giungere alla nozione di ordine pubblico costituzionale come presupposto per la preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale sulla base degli interventi della Consulta, si veda FORNASARI, Gabriele. Introduzione. In: FORNASARI, Gabriele; RIONDATO, Silvio (a cura di). *Reati contro l'ordine pubblico*, Torino: Giappichelli, 2017, XVIII. Rilevanti sono, in particolare, le sentenze n. 19/1962 e n. 168/1971. Nella prima si può leggere (§ 4 del considerato in diritto) che se «l'ordine pubblico è un bene inerente al vigente sistema costituzionale, non può del pari dubitarsi che il mantenimento di esso - nel senso di preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale, instaurate mediante le leggi, da ogni attentato a modificarle o a renderle inoperanti mediante l'uso o la minaccia illegale della forza - sia finalità immanente del sistema costituzionale». Nella seconda si assiste alla reinterpretazione del concetto, anche se contenuto nella legislazione precostituzionale (§ 3 del considerato in diritto della seconda delle due pronunce): «è ovvio che la locuzione "ordine pubblico" ricorsero in leggi anteriori al gennaio 1948 debba intendersi come ordine pubblico costituzionale (sentenza n. 19 dell'anno 1962) che deve essere assicurato appunto per consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo». Rileva come storicamente la nozione di ordine pubblico abbia rivelato una debolezza concettuale cronica, che l'ha predisposta a mistificare finalità pubbliche eminentemente preventive, INSOLERA, Gaetano. Sicurezza e ordine pubblico. In: DONINI, Massimo; PAVARINI, Massimo (a cura di). *Sicurezza e diritto penale*. Bologna: Bononia University Press, 2011, p. 202 s.

- c) Successivamente si è assistito ad un ‘*revival*’, da parte del legislatore, della *vocazione poliziesca* dello strumento, che non si è però eclissata, riaggallando dapprima nel 1989, con la l. 13.12.1989 n. 401 (rimodulata poi dal d.l. 22.8.2014 n. 119), quando sono state introdotte misure di interdizione all’accesso a luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (c.d. d.a.spo. di cui all’art. 6) per determinate categorie di soggetti ‘violenti’⁸; successivamente nel 1998, con l’espulsione prefettizia dello straniero, di cui all’art. 13 del d. lgs. 25.7.98 n. 286, con particolare riferimento alla lett. c del co. 2, in base al quale l’allontanamento dal territorio dello Stato si pone come misura speciale per soggetti riconducibili alle fattispecie di pericolosità generica o specifica. In questo filone può ben inserirsi tra gli interventi più recenti il c.d. ‘d.a.spo. urbano’, sul modello di quello previsto nell’ambito degli eventi sportivi e volto a implementare la sicurezza nei centri cittadini⁹, introdotto dagli artt. 9 e 10 d.l. 20.2.2017 n. 14 conv. in l. 18.4.2017 n. 48.
- d) Si è registrata poi sempre nella direzione sovraindividuale, ma passando dall’*ordine pubblico* alla *pubblica amministrazione*, la l. 17.10.2017 n. 161, che ha incluso, tra i soggetti a pericolosità qualificata di cui all’art. 4 d. lgs. 159/2011, gli indiziati di appartenenza all’associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti contro la P.A.¹⁰.
- e) Infine, un nuovo imprevedibile campo di utilizzo. La ‘codificazione’

8 Sull’evoluzione normativa riguardante questa misura e sui profili di criticità riferibili alla sua compatibilità con la Costituzione, soprattutto, ma non solo, per i profili procedimentali, PAVICH, Giuseppe; BONOMI, Andrea. *Daspo e problemi di costituzionalità*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 25.5.2015; in argomento anche CURI, Francesca. Prevenzione “intelligente”: “l’arma” che colpisce solo obiettivi pericolosi. Tra vacuità simbolica e azzeramento delle politiche sociali e VALENTINI Elena. D.a.spo. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità di ordine costituzionale, entrambe in: CURI, Francesca (a cura di). *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna: Bononia University Press, 2016, rispettivamente 63 ss. e 81 ss.

9 Il concetto di ‘sicurezza urbana’ appare una sorta di neologismo giuridico, di evoluzione municipale dello statualistico ordine pubblico, e viene così definito dall’art. 4 del d.l. 14/2017: «ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

10 Sull’introduzione della fattispecie di cui all’art. 4 lett. i bis si veda MAIELLO, Vincenzo. *La corruzione nel prisma della prevenzione ante delictum*. Disponibile in: www.discrimen.it, 4.12.2018.

del 2011 non ha però implicato una sedimentazione delle misure: proprio a cavallo del cambio di decennio si è, infatti, constatata un'ulteriore espansione di questi strumenti, che peraltro hanno assunto un aspetto mutevole, in una direzione 'privatistica' (venendo cioè impiegati, in questo secondo caso, nell'ambito di vicende marcatamente individuali, ben lontane da un contesto di rischio per la collettività). Un nuovo modello di prevenzione, per così dire 'inter privatos', rispetto a cui è esemplare il caso del c.d. *stalking*. Il riferimento corre all'ammonimento del questore di cui all'art. 8 d.l. 23.2.2009 n. 11 (convertito dalla l. 23.4.2009 n. 38), a cui è stato poi fatto rinvio, in un secondo tempo, nell'ambito delle misure relative a condotte di violenza domestica di cui all'art. 3 d.l. 14.8.2013 n. 93 conv. in l. 15.10.2013 n. 119¹¹. Rileva in quest'ottica anche l'art. 7 l. 29.5.17 n. 71, che ha introdotto l'ammonimento anche in relazione a fatti suscettibili di integrare i reati di cui agli artt. 594, 595, 612 Cp e 167 del c.d. Codice *Privacy*, compiuti mediante *internet* da minorenni ultraquattordicenni nei confronti di altro minorenne¹².

11 In particolare, l'art. 3 co. 1 dispone: «Nei casi in cui alle forze dell'ordine sia segnalato, in forma non anonima, un fatto che debba ritenersi riconducibile ai reati di cui agli articoli 581, nonché 582, secondo comma, consumato o tentato, del codice penale, nell'ambito di violenza domestica, il questore, anche in assenza di querela, può procedere, assunte le informazioni necessarie da parte degli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti, all'ammonimento dell'autore del fatto. Ai fini del presente articolo si intendono per violenza domestica uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

12 Sull'aumento applicativo delle misure di prevenzione si soffermano, chiedendosi se si tratti di un fenomeno transitorio o strutturale, FIORE Carlo; FIORE Stefano. *Diritto penale*, Torino: UTET, 2016, p. 765; sulla espansione progressiva del sistema della prevenzione in epoca repubblicana si vedano, tra gli altri, FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo. *Diritto penale. Parte generale*, Bologna: Zanichelli, 2019, p. 921 ss. Di larga applicazione delle misure di prevenzione personali, a dispetto di una attenzione inesistente da parte della manualistica penale, parla VIGANÒ, Francesco. La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano. In: PAVARINI Massimo; STORTONI Luigi (a cura di). *Pericolosità e giustizia penale*. Bologna: Bononia University Press, 2013, p. 61. Di recente, sull'incessante espansione del sistema di prevenzione anche MAZZACUVA, Francesco. La prevenzione sostenibile. *Cassazione penale*, Milano, 2018, p. 1019. In una carrellata lungo i recenti tracciati della prevenzione personale è d'obbligo una menzione per il tentativo del legislatore, poi abortito in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale n. 94/2016, di introdurre un nuovo art. 75 bis nel d.P.R. 9.10.1990 n. 309, estendendo le misure di prevenzione ai tossicodipendenti che avessero commesso illeciti amministrativi in materia di stupefacenti ai sensi dell'art. 75 del medesimo d.P.R., qualora ne potesse derivare pericolo per la sicurezza pubblica e la cui violazione integrava un illecito contravvenzionale. La Corte ne ha sancito l'illegittimità in considerazione del deficit di omogeneità e di funzionalità tra decreto-legge e legge di conversione. Si trattava precisamente dell'art. 4 quater del d.l. 30.12.2005 n. 272, come convertito dall'art. 1 co. 1 della l. 21.2.06 n. 49.

Nel frattempo, raggiunta una fase, per così dire di ‘maturità’ del sistema della prevenzione, si è assistito ad un consolidamento, in un unico testo normativo della stratificazione normativa decennale che ormai si era registrata. Si è così giunti al d. lgs. 159/2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione¹³).

Al netto degli interventi normativi anche recentissimi, è possibile constatare l’assestamento di un rapporto ‘a specchio’ tra misure di prevenzione *ante delictum* e misure di sicurezza *post delictum*, che trova la propria ‘cerniera’ nel concetto di *pericolosità personale*: prima del reato, questa assume le fattezze della *pericolosità per la sicurezza pubblica* (si vedano artt. 2 co. 1 e 6 co. 1 del d. lgs. n. 159) e giustifica l’adozione di una misura di prevenzione; dopo l’illecito, viene normativamente declinata come *pericolosità sociale*, ai sensi del combinato disposto degli artt. 202 e 203 Cp, e fonda l’applicazione di una misura di sicurezza¹⁴.

3. PREVENZIONE E DIRITTO PENALE: ANALOGIE FUNZIONALI E DIFFORMITÀ STRUTTURALI

13 Naturalmente il provvedimento del 2011 non ha nulla di un codice in senso tecnico, come evidenziato criticamente MANGIONE, Angelo. Le misure di prevenzione. In: CADOPPI, Alberto; CANESTRARI, Stefano; MANNA, Adelmo; PAPA, Michele (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte generale*, III. Torino: UTET, 2014, p. 443 ss. La l. n. 1423/1956 è stata abrogata definitivamente dal d. lgs. 159/2011, il cui art. 116 prescrive che ogni riferimento alla l. n. 1423 vada inteso come operato al decreto del 2011.

14 La Corte costituzionale, nella sentenza n. 177/1980 (C. cost., 16.12.1980 n. 177, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, 153 ss. con nota di M. BRANCA, *In tema di fattispecie penale e riserva di legge*), ha parlato a proposito di misure di prevenzione e misure di sicurezza come di due *species* del medesimo *genus*. La somiglianza è ribadita più di recente dalla sentenza n. 291/2013. Sulla stretta comunanza funzionale delle due tipologie di misure, pur se diverse per evoluzione storica e tasso di garanzia, PULITANÒ, Domenico. Misure di prevenzione e problema della prevenzione. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 641. Di recente la dottrina ha evidenziato che rispetto alle misure di prevenzione si è realizzata una truffa delle etichette, trattandosi sostanzialmente di misure di sicurezza (almeno dopo il 2011), si veda DONINI, Massimo. *Septies in idem*. Dalla “materia penale” alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo. *Cassazione penale*, Milano, 2018, p. 2288. Per MANNA, Adelmo. Natura giuridica delle misure di prevenzione: legislazione, giurisprudenza dottrina. *Archivio Penale*, Pisa, 2018, 3, p. 17 s., sarebbe necessario, *de iure condendo*, ricondurre le misure di prevenzione nell’ambito penalistico convertendole in misure di sicurezza; a questo scopo occorrerebbe procedere ad una loro trasformazione strutturale, collegandole cioè formalmente ad un fatto di reato. Di recente si è avanzata la proposta di rileggere la valutazione di pericolosità nell’ottica della disciplina dei presupposti di applicazione delle misure cautelari, in particolare del giudizio di cui all’art. 274 lett. c, trattandosi anche in quest’ultimo caso di una prognosi desunta dalla combinazione di situazioni incerte, proprio come accade nel procedimento di prevenzione, v. FURFARO, Sandro. Per una definizione normativa di pericolosità sociale nel Codice delle misure di prevenzione. *Archivio penale*, Pisa, 2017, 3, p. 1079 ss.

Avendo misurato l'estensione del perimento delle misure di prevenzione nel nostro ordinamento, è ora il tempo di indagarne i caratteri tipici, anche attraverso un confronto con le sanzioni penali, rispetto a cui si possono notare molteplici affinità.

Basti considerare il profilo funzionale di entrambe: gli scopi perseguiti (la prevenzione dei reati) e i meccanismi impiegati (l'incisione della libertà personale, quanto meno per le misure in analisi) sono del tutto assimilabili.

Si tratta di strumenti *afflittivi*, sia per la sofferenza specifica che veicolano a carico del destinatario, sia per la stigmatizzazione sociale che ne deriva¹⁵. Sono gli interessi personalissimi attinti da tali misure e la degradazione che ne consegue, già notata dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 68 del 1964, ad avvicinarle inevitabilmente ai principi penalistici di garanzia.

In questo senso può rilevare:

- i. la modulazione della misura *in sé*: si pensi alle prescrizioni in tema di sorveglianza speciale, che possono far trascinare quest'ultima dalla mera limitazione della libertà personale alla privazione di fatto della stessa, in modo non dissimile da una sanzione penale in senso stretto¹⁶;
- ii. la disciplina *generale* degli effetti di siffatti strumenti, al di là delle prescrizioni connesse alle *singole* misure: l'applicazione di queste ultime, in base al disposto degli artt. 66 e 67 d. lgs. 159/2011, implica una serie di interdizioni e decadenze automatiche, di tipo afflittivo e desocializzante, con la conseguente espulsione del prevenuto dal circuito economico¹⁷.

15 L'afflittività delle misure di prevenzione è notata già da ELIA, Leopoldo. *Libertà personale e misure di prevenzione*. Milano: Giuffrè, 1962, p. 21; AMATO, Giuliano, *Commento all'art. 13*, Bologna-Roma: Zanichelli-Il foro italiano, 1977, p. 49 benché la Corte costituzionale, con la sentenza n. 68/1964, abbia escluso dal novero delle sanzioni le misure di prevenzione.

16 Lo segnala anche, tra gli altri e di recente, PELISSERO, Marco. I destinatari della prevenzione *praeter delictum*: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 440. Già in precedenza rilevava come le conseguenze penali della violazione di una qualunque delle prescrizioni imposte celebrassero la liturgia della morte civile del prevenuto, BRICOLA, Franco. *Forme di tutela «ante delictum» e profili costituzionali della prevenzione*. In: *Scritti di diritto penale*, vol. I, Tomo II, Milano, 1997, 920.

17 CATENACCI, Mauro. Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero

Anche per altro verso si possono notare momenti di vera e propria tangenza tra misure *ante delictum* e sistema penale.

A mero titolo di esempio, si ricordi che la violazione delle prescrizioni è sanzionata con la reclusione da uno a tre anni e con la multa, ai sensi dell'art. 76 co. 2 d.lgs. 159/2011, o che la sottoposizione a misura di prevenzione personale (o l'esserlo stato nei tre anni precedenti) aggrava il trattamento sanzionatorio per una cospicua serie di illeciti penali, ai sensi dell'art. 71 d. lgs. 159/2011¹⁸.

Ciò non di meno è evidente, altresì, una netta cesura tra le due normative.

Le misure di prevenzione *non* hanno alcuna connotazione *retributiva*, perché, più in radice, è *assente* il presupposto di un *fatto illecito* da sanzionare proporzionalmente. Esse, infatti, non prendono le mosse da un'offesa ingiusta che costituisca fondamento giustificativo e limite della punizione legittima.

A ben guardare manca il *prius* logico di un qualsiasi tipo di sanzione, poiché per essere tale, una misura afflittiva deve implicare per l'autore un danno superiore all'offesa cagionata all'interesse protetto dall'ordinamento o comunque una riduzione qualitativa della sua condizione socioeconomica rispetto a quella precedente alla condotta illecita¹⁹. Nulla di tutto ciò avviene per le misure in analisi, che operano in via anticipata rispetto a qualsivoglia offesa, posto che la loro *ratio essendi* è la neutralizzazione della probabilità di commissione di reati da parte del prevenuto²⁰.

dell'originaria finalità preventiva. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 533, che parla di logica ciecamente punitiva.

18 Come rilevato da PULITANÒ, Domenico, Misure di prevenzione e problema della prevenzione. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 648 s. Sia detto per inciso che quest'ultima disposizione pone inevitabilmente un problema di uguaglianza di trattamento, poiché lo *status* dell'agente non incide sulle componenti oggettive o soggettive del reato commesso, aumentandone il disvalore. Dovrebbe dunque applicarsi il medesimo principio di diritto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 249/2010 (che censurò l'aggravante introdotta nel codice penale all'art. 61 n. 11 *bis* in quanto irragionevolmente basata sulla mera condizione di soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale in capo all'autore del reato), benché già in due occasioni (sentenze nn. 161/2009 e 282/2010) la questione sia stata superata di slancio in relazione alle misure di prevenzione.

19 In questi termini MASERA, Luca. *La nozione costituzionale di materia penale*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 214.

20 Sul punto, rilevano come le misure di prevenzione, fondandosi su comportamenti costituenti reato, anche se non accertati, perseguono una finalità punitiva piuttosto che preventiva, integrando una

La mancanza di un fatto illecito segna, da un lato, l'elemento differenziale fondamentale rispetto alle sanzioni penali e dall'altro lato, paradossalmente, costituisce al contempo un grave potenziale *vulnus* alle garanzie del cittadino, che si trova privato di un riferimento empirico per le proprie difese.

Misure di prevenzione e pene sono contenute in un medesimo *genus*, quello delle misure afflittive di *controllo sociale*, ma *solo* le pene prevedono un'afflizione *funzionale alla punizione di un fatto*²¹.

4. LA CONVENZIONE EDU E L'IRRILEVANZA DELLA CD. *MATIÈRE PÉNALE*

Anche in materia di prevenzione, da tempo la Costituzione costituisce solo uno dei parametri di garanzia per il cittadino, cui si è affiancata la Convenzione europea dei diritti dell'uomo con la annessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Proprio quest'ultima rappresenta un'interlocutrice imprescindibile per l'interprete, essendo intervenuta ripetutamente con pronunce via via più significative.

Anche dalla giurisprudenza europea è emersa, come già dalle sentenze della Corte costituzionale, la piena legittimazione delle nostre misure di prevenzione, quali strumenti necessari per il conseguimento di obiettivi di sicurezza pubblica compatibili con la Convenzione²².

Al penalista nostrano sorge spontanea e immediata la domanda se le misure *ante delictum* appartengano alla *matière* penale convenzionale e dunque meritino l'applicazione delle relative garanzie, in *primis* quelle di cui agli artt. 6 e 7 della Convenzione, e in *secundis* quella – davvero *à la page* negli ultimi tempi – del *ne bis in idem* (sostanziale)

forma di controllo sociale repressivo, FIORE Carlo; FIORE Stefano. *Diritto penale*. Torino: UTET, 2016, p. 762; MANTOVANI, Ferrando. *Diritto penale*. Padova: CEDAM, 2017, p. 862.

21 In argomento, fondamentali i recenti contributi di MAZZACUVA, Francesco. *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*. Torino: Giappichelli, 2017, p. 26 ss. (ora disponibile in www.discrimen.it, sezione "Libri"), e di MASERA, Luca. *La nozione costituzionale di materia penale*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 212.

22 Come rilevato, dopo la sentenza De Tommaso da PALAZZO, Francesco. Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione *ante delictum*. *Criminalia*, Pisa, 2017, 141 s.

rispetto alle sanzioni penali *strictu sensu*²³.

Le risposte, a questo proposito, sono molto chiare e in qualche modo consequenziali tra loro.

La Corte ha ripetutamente escluso la natura penale delle misure di prevenzione, tanto personali (sorveglianza speciale) quanto patrimoniali (confisca di prevenzione)²⁴, individuando poi il parametro convenzionale di riferimento non tanto nell'art. 5, posto a tutela della libertà personale, quanto nell'art. 2 del IV Protocollo, che presidia la libertà di circolazione²⁵.

Paradigmatico il caso della sorveglianza speciale. Se nel caso

23 Per quanto attiene invece al *ne bis in idem* processuale, la Cassazione ha di recente avuto modo di precisare che il principio è applicabile anche nel procedimento di prevenzione, ma la preclusione del giudicato opera *rebus sic stantibus* e, pertanto, non impedisce la rivalutazione della pericolosità ai fini dell'applicazione di una nuova o più grave misura, se vengono acquisiti ulteriori elementi - non valutati - che comportino un giudizio di maggiore gravità della pericolosità stessa e di inadeguatezza delle misure precedentemente adottate, cfr. Cass. 19.4.2016, dep. 8.6.2016, in *Archivio penale web*, 2016, p. 1 ss. con nota di S. SEGALINA, *Il principio del ne bis in idem nel procedimento di prevenzione*.

24 Negano l'appartenenza alla materia penale della misura della sorveglianza speciale le già citate C. eur., *Guzzardi vs Italia*, cit., § 108; C. eur., *Raimondo vs Italia*, cit., § 43; C. eur., *De Tommaso vs Italia*, cit., § 143, nonché, in materia di confisca, richiamando le sentenze *Raimondo* e *Guzzardi*, C. eur., 28.10.2004, *Bocellari e Rizza vs Italia* (dec.), secondo la quale «Dès lors, la procédure y relative ne porte pas sur le 'bien-fondé' d'une 'accusation en matière pénale' (arrêt Raimondo, précité, p. 20, § 43, et Guzzardi, précité, p. 40, § 108). Les deuxième et troisième paragraphes de l'article 6, qui garantissent respectivement le principe de la présomption d'innocence et les droits des personnes accusées, ne trouvent donc pas à s'appliquer en l'espèce». Analogamente, valutando la compatibilità di una misura in tutto e per tutto simile al nostro d.a.spo. adottata nell'ordinamento croato (l'analogia strutturale è stata rilevata dagli stessi Giudici), la Corte ha ritenuto che non costituisca una sanzione penale, per l'eminente connotazione preventiva che la caratterizza, cfr. GALLUCCIO, Alessandra. *La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO e, conseguentemente, la violazione del principio 'ne bis in idem' in caso di misura disposta per fatti oggetto di una condanna penale*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 13.11.2018. In dottrina, di recente, MANES, Vittorio. *Profili e confini dell'illecito para-penale*. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 988 ss. ha sostenuto che le misure di prevenzione non appartenerebbero al nucleo duro del sistema afflittivo, né a quello semiduro delle misure punitive non formalmente penali, ma riconducibili alla materia penale convenzionale, bensì al cerchio delle misure afflittive non punitive, che devono rispettare le garanzie volte a tutelare lo specifico diritto che di volta in volta venga in considerazione. Sul rapporto tra legalità formale nazionale e nozione sostanziale convenzionale si veda anche VIGANÒ, Francesco. *Il nullum crimen conteso: legalità 'costituzionale' vs. legalità 'convenzionale'?*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 5.4.2017.

25 La distinzione tra la misura afflittiva che attinge la libertà personale e quella che limita la libertà di circolazione passa, secondo la sentenza *Gillan and Quinton vs U.K.*, attraverso un'attenta analisi della concreta situazione alla luce di una serie di criteri, tra cui tipo, durata, effetti e modalità di attuazione della misura fisica, poiché la differenza tra restrizione e privazione della libertà non è solo una questione di grado e intensità, né, al contempo, esclusivamente di natura e sostanza, cfr. C. eur., 15.3.2012, *Gillan and Quinton vs U.K.*, § 56.

*Guzzardi vs Italia*²⁶, la misura accompagnata dall'obbligo, oggi non più previsto, di soggiornare *in comune diverso* dalla residenza era stata effettivamente giudicata lesiva del diritto di cui all'art. 5 Convenzione edu, successivamente la Corte ha ricondotto la stessa misura (sia *con divieto di soggiorno* in uno o più comuni sia *con obbligo di soggiorno nel comune di residenza*) all'art. 2 del Prot. IV Convenzione edu, in quanto tali imposizioni non avrebbero carattere privativo della libertà personale, ma meramente limitativo della libertà di circolazione e di movimento²⁷.

Conseguentemente, è da negare l'operatività del principio del *bis in idem* (sostanziale), poiché questo presuppone due sanzioni riconducibili alla materia penale secondo i noti criteri Engel²⁸.

La morale che si può trarre dalla esperienza convenzionale è che l'esclusione delle misure di prevenzione dall'ambito penalistico non significa però per la Corte edu la rinuncia a stringenti garanzie per il cittadino, precisamente:

- a) a quelle conseguenti alla natura degli interessi che vengono immediatamente incisi dal provvedimento pubblico; si pensi, in questo senso, alla libertà di circolazione, che ha comunque consentito la censura della sorveglianza speciale italiana per difetto di legalità/prevedibilità;
- b) a quelle imprescindibili per la conformazione 'secondo lealtà'

26 C. eur., 6.11.1980, *Guzzardi vs Italia*, in FI 1981, IV, co. 1.

27 Sul punto, VIGANÒ, Francesco. Art. 2 Prot. 4. In: UBERTIS, Giulio; VIGANÒ, Francesco (a cura di). *Corte di Strasburgo e giustizia penale*. Torino: Giappichelli, 2016, p. 356. Secondo DOLSO, Gian Paolo. Le misure di prevenzione personali nell'ordinamento costituzionale. In: FIORENTIN, Fabio (a cura di). *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 137, la più frequente riconduzione delle misure di prevenzione all'art. 2 Prot. IV che non all'art. 5 Convenzione dipende forse dal fatto che quest'ultima non prevede la possibilità di applicare restrizioni in funzione della prevenzione di reati.

28 Elaborati nella celebre C. eur Plenaria, 8.6.1976, *Engel et al. vs Paesi Bassi*: si tratta della qualificazione formale nell'ordinamento di appartenenza, della natura dell'illecito e del grado di severità della sanzione. Da ultimo, sul rapporto tra *ne bis in idem* e perimetro della materia penale, anche alla luce del dialogo tra le Corti, MAZZACUVA, Francesco. *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*. Torino: Giappichelli, 2017, p. 287 ss. Si impone però un caveat: il *ne bis in idem* nell'accezione 'convenzionale' è modulato sul 'fatto concreto' e non sulle relazioni logico-strutturali tra fattispecie astratte. Sicché non si può escludere oggi che domani un'ipotesi specifica in cui si verifica la congiunzione di misura di prevenzione e pena possa integrare una violazione dell'art. 4 del Prot. VII Cedu. Nello stesso senso, MAIELLO, Vincenzo. Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali. *Giurisprudenza italiana*, Milano, 2015, p. 1528.

dei rapporti tra cittadino e autorità; dalla certezza del diritto, *in primis*, al principio di irretroattività, che opera a prescindere dalla spendibilità della qualifica penale della misura (si noti che in effetti essa è sempre più garantita persino nel diritto civile²⁹).

La *summa* di questo approccio, coerente sviluppo della giurisprudenza della Corte edu, è rappresentata dalla oramai celeberrima sentenza *De Tommaso vs Italia*³⁰, nella quale la Corte ha rilevato, in prima battuta, l'insufficiente prevedibilità delle conseguenze della propria condotta per il soggetto colpito dalla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale e, in seconda battuta, la vaghezza e imprecisione relativa al contenuto delle prescrizioni che si accompagnano all'imposizione della stessa.

Si tratta delle stesse ingiunzioni che non molti anni prima la Consulta (sentenza n. 282/2010) aveva ritenuto fossero sufficientemente determinate, scrutinando il reato che puniva la violazione della sorveglianza speciale e in particolare delle prescrizioni di cui all'art. 5 dell'allora l. 1423/1956 (la prescrizione di "vivere onestamente", "rispettare le leggi", nonché quella di "non dare ragioni di sospetti", secondo la disciplina in quel tempo vigente).

Anche la Cassazione aveva legittimato in varie occasioni³¹ tali previsioni, per quanto debba ammettersi che la stessa Suprema Corte abbia comunque, al contempo, tentato di contenere la vaghezza della fattispecie penale riferita alla violazione delle prescrizioni connesse alla misura di prevenzione (oggi prevista all'art. 75 co. 2 d. lgs. 159/2011), sostenendo che potesse rilevare solo quella inosservanza che si tradu-

29 Si veda sul punto BIGNAMI, Marco. La Corte Edu e le leggi retroattive. *Questione Giustizia*, 13.9.2017, anche per le notazioni in ordine alle diverse accezioni della retroattività che il diritto interno e quello convenzionale offrono all'interprete; in prospettiva ordinamentale si rimanda ai vari scritti contenuti in: PADULA, Carlo (a cura di). *Le leggi retroattive dei diversi rami dell'ordinamento*. Napoli: Editoriale scientifica, 2018, *passim* e in particolare il contributo di PUGIOTTO, Andrea. Il principio d'irretroattività preso sul serio. *Quaderni costituzionali*, Bologna, 2017, 2, p. 18 ss., ad avviso del quale il principio d'irretroattività sancito dall'art. 11 delle preleggi rappresenterebbe, almeno in origine, una previsione *materialmente costituzionale*, perché strettamente saldata alle fondamenta dello Stato di diritto.

30 Definita una pronuncia para-costituzionale da MAIELLO, Vincenzo. *De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*. *Diritto penale e processo*, Milano, 2017, p. 1042.

31 Si veda Cass. 29.1.2014, dep. 7.3.2014, ord. n. 11217, in *CEDCass* m. 264477, secondo cui è penalmente sanzionato ai sensi dell'art. 75 co. 2 qualunque tipo di inosservanza degli obblighi o delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con divieto o obbligo di soggiorno.

cesse in una vanificazione della misura stessa³².

Il *dictum* della Corte europea concerne essenzialmente l'indeterminatezza della fattispecie di pericolosità generica, che renderebbe impossibile prevedere con sufficiente certezza l'ambito di applicazione delle misure in analisi e dunque prevenirne un'interpretazione arbitraria (§§ 117 e 118 della sentenza).

In secondo luogo, è stata censurata la vaghezza di alcune prescrizioni obbligatorie che corredano la sorveglianza speciale, con particolare riferimento a quelle di vivere onestamente e rispettare le leggi e di non dare ragioni di sospetti (§ 119 della sentenza)³³, ma altresì delle prescrizioni facoltative, che il giudice può imporre discrezionalmente alla sola condizione che siano necessarie alla difesa sociale (§ 121 della sentenza) ed anche la prescrizione del divieto assoluto di partecipare a pubbliche riunioni, senza specificazioni spaziali o temporali, interamente rimessa al libero apprezzamento del giudice (§123 della sentenza).

Tirando le fila del discorso, la lettura della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, confermata anche nel recente caso *De Tommaso*, dimostra che le 'garanzie Cedu' possono essere assai incisive e traumatiche per il nostro sistema della prevenzione, anche senza scomodare la *matière pénale*.

Dall'analisi combinata del *tipo di bene inciso* dalla coazione pubblica e del *rapporto tra precetto e destinatario* emerge per le misure in analisi uno statuto convenzionale *flou*, variabile a seconda del diritto soggettivo del cittadino che venga in rilievo, ma certo più efficace di

32 Così Cass. S.U. 29.5.2014, dep. 24.7.2014, n. 32923 in *Cassazione penale*, 2015, p. 4365, con nota di R. CAPPITELLI. *Limiti applicativi dell'art. 75 D.Lgs. n. 159/2011 nella giurisprudenza delle Sezioni Penali della Suprema Corte*. Secondo la sentenza «In tema di misure di prevenzione, la condotta del soggetto, sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, che ometta di portare con sé e di esibire, agli agenti che ne facciano richiesta, la carta di permanenza di cui all'art. 5, ultimo comma, della legge n. 1423 del 1956 (attualmente art. 8 D.Lgs. n. 159 del 2011), integra la contravvenzione prevista dall'art. 650 cod. pen. - e non il delitto di cui all'art. 9, comma secondo, della legge n. 1423 del 1956 (attualmente art. 75, comma secondo, D.Lgs. n. 159 del 2011 - perché costituisce inosservanza di un provvedimento della competente autorità per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, preordinato soltanto a rendere più agevole l'operato delle forze di polizia».

33 Le prescrizioni sono ora presenti all'art. 8 co. 4 d. lgs. 159/2011, ad eccezione della parte relativa al 'dare ragioni di sospetto'.

una tutela monolitica dipendente della semplice qualificazione formale dello strumento affittivo³⁴.

5. LA SITUAZIONE ATTUALE DEL SISTEMA DELLE MISURE DI PREVENZIONE

La sentenza della Corte edu nel caso *De Tommaso* ha gravemente scosso, sin dalle fondamenta, il sistema italiano della prevenzione, sicché, come era prevedibile, si continuano a registrare movimenti di assestamento nella giurisprudenza, tanto di merito quanto di legittimità, e che giungono fino alla Corte costituzionale.

Sia la Cassazione che le Corti territoriali hanno assunto atteggiamenti diversificati di fronte al *dictum* della Corte edu, ora di *resistenza* ora di *adeguamento*, quest'ultimo secondo due percorsi alternativi: il primo *mediato* da una questione di legittimità costituzionale, il secondo *immediato*, caratterizzato cioè dall'impiego della interpretazione convenzionalmente conforme da parte del giudice comune (esemplare in questo senso la sentenza delle Sezioni Unite del 2017 (cd. sentenza Paternò)³⁵.

La forte sollecitazione del sistema delle misure di prevenzione italiane da parte della Corte edu ha dunque ingenerato reazioni giurisprudenziali variegata, alcune anomale rispetto alle regole di sistema attinenti agli equilibri tra poteri, altre ottative, se non velleitarie. Si tratta, come evidente, di scenari che non possono nemmeno essere

34 Di recente, sulle geometrie variabili delle tutele penalistiche, in funzione della *ratio* di garanzia che le anima e sulla base della constatazione che molte di esse sono principi che attengono, in generale, alla legittimazione e giustificazione delle scelte punitive, MAZZACUVA, Francesco. *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*. Torino: Giappichelli, 2017, pp. 55 ss., 253 ss., 264 ss. Un ragionamento in parte anticipato dalla Corte costituzionale (si vedano C. cost. 9.6.88, ord. 721; C. cost. 30.9.96 n. 335), che ha constatato come la giurisdizione preventiva sia quanto meno da ritenersi limitativa di diritti, il che impone di applicare le tutele tipiche del sistema sanzionatorio, idonee a contenere misure che delimitano il godimento di diritti della persona costituzionalmente garantiti o ad incidere pesantemente e in via definitiva sulla proprietà (si veda anche C. cost., 8.3.2010 n. 93).

35 Cass. S.U. 27.4.2017, dep. 5.9.2017, n. 40076, in www.penalcontemporaneo.it, 13.9.2017, con nota di F. VIGANÒ. *Le Sezioni Unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla Cedu di una fattispecie di reato*. Ci sia consentito rinviare qui al nostro *Le misure di prevenzione tra Costituzione e Convenzione. Legislazione penale*, 19.3.2019, per una compiuta considerazione delle prese di posizione da parte della Cassazione e dei giudici di merito.

lambiti dalla presente analisi; basti qui rilevare che, infine, in esito agli incidenti di costituzionalità proposti, la Consulta ha potuto esprimersi con le decisioni nn. 24 e 25 del 2019, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme scrutinate³⁶.

Si tratta, più precisamente, dell'art. 1 l. n. 1423/1956 (poi confluito nell'art. 1 lett. *a* d. lgs. n. 159/2011), dell'art. 19 l. n. 152/1975, degli artt. 4, co. 1, lett. *c*, e 16 d. lgs. 159/2011, per quanto riguarda la sentenza n. 24: troppo impreciso il riferimento all'applicazione delle misure alle persone «abituamente dedite a traffici delittuosi».³⁷

Per quanto riguarda, invece, la sentenza n. 25, essa ha caducato l'art. 75 co. 1 e co. 2 d. lgs. n. 159/2011, nella parte in cui puniscono (rispettivamente, come contravvenzione e delitto) la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla misura della sorveglianza speciale, ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”.

Per inciso è da notare come la Corte abbia chiarito che nonostante l'intervento delle Sezioni Unite della Cassazione (la precitata sentenza Paternò), il completamento del processo di adeguamento del nostro ordinamento al diritto convenzionale passi dallo scioglimento della questione di costituzionalità da parte della Consulta, che, diversamente dalla Corte edu, è in grado di svolgere una valutazione sistematica degli interessi coinvolti (cfr. §§ 12 e ss. del considerato in diritto della sentenza n. 25/2019).

Volendo identificare la cifra delle due decisioni ‘gemelle’ del 2019, anche se la n. 24 assume la maggiore rilevanza occupandosi più da vicino dei presupposti operativi delle misure di prevenzione, è possibile constatare la penetrazione sempre più profonda del principio di prevedibilità della base legale dei provvedimenti che incidano sui diritti dei cittadini. In questo quadro ben può avere un ruolo la giurisprudenza, ma solo come ausilio utile a comprendere esattamente i

36 Per un primo commento si veda FINOCCHIARO, Stefano. *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte edu*. Disponibile in www.penalecontemporaneo.it, 4.3.2019.

37 Si ricordi che l'illegittimità dell'art. 1 l. 1423/1956 (poi art. 1, lett. *a* d. lgs. 159/2011) è stata dichiarata nella parte in cui consente l'applicazione della misura della sorveglianza speciale ai soggetti ivi indicati.

tratti della disciplina e in tanto in quanto ciò contribuisca ad incrementare il tasso complessivo di accessibilità della normativa³⁸.

6. QUALI GARANZIE PER LA PREVENZIONE?

Alla luce di quanto fin qui detto, è possibile affermare che le misure in analisi abbiano certamente un *contenuto afflittivo*, in modo via via crescente passando dall'ammonizione alla sorveglianza speciale; il momento *finalistico*, orientato alla prevenzione più che alla punizione, unito all'*assenza di un illecito presupposto* nella *struttura* di questi istituti, le riconduce però fuori dalla *materia penale* convenzionale³⁹.

Occorre ora identificare quali principi costituzionali interni valgono per il *diritto della prevenzione*.

Impiegare tale nozione può avere una portata euristica e non solo classificatoria, allorché consenta di comprendere come si tratti di una disciplina in sé conclusa, in cui le garanzie non possono essere pedissequamente importate dal sistema penale, ma devono venire autonomamente forgiate a partire dai diritti che vengono incisi dalla applicazione delle misure *ante delictum*.

La Costituzione certo tace su queste ultime. Si tratta di un silenzio su cui molto si potrebbe argomentare, sia nel senso che il Costituente abbia espresso per fatti concludenti la volontà di bandirle

38 Che sia questo l'elemento di novità delle due sentenze è colto già da CERFEDA, Marco. La prevedibilità ai confini della materia penale: la sentenza n. 24/2019 della Corte costituzionale e la sorte delle "misure di polizia". *Archivio penale*, Pisa, 2019, 2, p. 4. Sul punto si vedano anche le notazioni di DE LIA, Andrea. Misure di prevenzione e pericolosità generica: mote e trasfigurazione di un microsistema. Brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 24/2019. *Legislazione penale*, 15.7.2019, p. 8. Sul principio di prevedibilità, si veda VIGANÒ, Francesco. *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 19.12.2016.

39 Peraltro – anche alla luce della pluralità di indici che emergono in sede convenzionale (principalmente dalla sintesi tra le sentenze Öztürk e Welch) accanto a quello della finalità della misura, ovvero l'argomento comparatistico, il collegamento con un procedimento penale, l'applicabilità a tutti cittadini della disciplina – varrebbe la medesima conclusione. Si vedano su questi parametri accessori al criterio teleologico C. eur GC, 21.2.1984, *Öztürk vs Germany*, C. eur, 9.2.1995, *Welch vs U.K.* In dottrina, ritiene invece che si tratti di sanzioni criminali di genere anomalo FIANDACA, Giovanni. Misure di prevenzione (profili sostanziali). In *Digesto discipline penalistiche*, VIII, Torino, 1994, p. 116.

dall'ordinamento repubblicano⁴⁰, sia, in direzione opposta, per sostenere che esista una sorta di statuto costituzionale implicito di siffatti strumenti di controllo sociale, derivabile per *analogia iuris* dalle garanzie valide per il diritto penale in senso stretto⁴¹.

Ancora oggi la prima opinione è autorevolmente sostenuta, al punto che, per alcuni Autori, quello della prevenzione italiana è un modello costituito da «norme totalmente incompatibili con il quadro dei principi fondamentali»⁴².

È certamente di un'opzione lineare e coerente, per vero confortata anche dall'esperienza comparata, che dimostra (come notato dalla stessa Corte edu nella sentenza *De Tommaso*) che nella maggioranza degli ordinamenti europei non è prevista una disciplina assimilabile alla nostra, il che contribuisce a suggerirne il superamento.

La conclusione però potrebbe, a nostro parere, essere affrettata.

Il fatto possiede a volte una forza tale che il diritto non può che adeguarsi. La domanda sulla costituzionalizzazione implicita delle misure di prevenzione è divenuta oziosa, a seguito del costante impiego di tali strumenti da parte del legislatore dal dopoguerra ad oggi, nonché del riconoscimento da parte della Corte edu della ammissibilità di simili misure nel quadro del legittimo obiettivo di prevenire reati⁴³.

Di fronte all'interprete si stagliano oggi plurime disposizioni di legge che nell'epoca repubblicana hanno certificato la piena cittadinanza di siffatti strumenti nel nostro ordinamento, il che dovrebbe indurre forse ad un'interpretazione evolutiva del testo costituzionale, per comprendere quali norme di esso possano definire i confini di garanzia delle misure *ante delictum*.

A conforto di questa tesi, la stessa Consulta, pur avendo rimosso nel corso del tempo le componenti più retrive della disciplina delle

40 In questo senso la nota posizione di ELIA, Leopoldo. *Libertà personale e misure di prevenzione*. Milano: Giuffrè, 1962, p. 23 ss.

41 AMATO, Giuliano, *Commento all'art. 13*, Bologna-Roma: Zanichelli-II foro italiano, 1977, p. 49, individua la copertura costituzionale delle misure di prevenzione nell'art. 25.

42 Così BALBI, Giuliano. Le misure di prevenzione personali. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 524, che rileva, dunque, che la giurisdizionalizzazione delle misure sia sostanzialmente un involucro vuoto.

43 C. eur., 22.2.1994, *Raimondo vs Italia*, in CP 1994, 2252; C. eur., 5.1.2000, *Bongiorno vs. Italia*; con riferimento ad ordinamenti di altri Stati cfr. C. eur., 14.9.2000, *Sanoma Uitgevers B.V. vs Paesi Bassi*.

misure di prevenzione, ne ha contemporaneamente suggellato la compatibilità con la Carta fondamentale⁴⁴.

In particolare, deve segnalarsi che, a seguito della riforma costituzionale del 2001, la menzione dell'ordine pubblico tra le materie di esclusiva spettanza dello Stato all'art. 117 co. 2 lett. *b* ha indotto la Consulta a evidenziare la stretta connessione tra prevenzione dei reati e tutela dell'ordinata e civile convivenza, rendendo la prima una funzione costituzionalmente rilevante⁴⁵.

È, dunque, conseguenziale la legittimazione delle previsioni legislative che si propongano la soddisfazione di tale interesse, all'interno peraltro di un preciso vincolo modale, perché la Corte ha chiarito, ulteriormente, che le misure in analisi possono perseguire l'obiettivo di prevenzione dei reati, ma naturalmente in modo proporzionato, limitando cioè la compressione di controinteressi costituzionalmente rilevanti alle sole ipotesi davvero indispensabili al raggiungimento dello scopo⁴⁶.

Accantonato il profilo pregiudiziale della incostituzionalità *tout court* del sistema della prevenzione, occorre comprendere quali siano le garanzie di riferimento in questa materia e come debbano essere calibrate.

6.1 LA DETERMINATEZZA DEL PRESUPPOSTO APPLICATIVO

Una delle tutele che non cessano di valere nel momento in cui si fuoriesce dal perimetro del diritto penale è certamente la determinatezza, nella duplice declinazione della pretesa di precisione della disposizione legale e della suscettibilità di verifica empirica del fatto tipizzato⁴⁷.

44 Segnala come la Corte costituzionale non abbia mai messo in dubbio la compatibilità con la Costituzione di siffatte misure anche BALBI, Giuliano. Le misure di prevenzione personali. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 511.

45 Si veda, per prima, C. cost., 4.5.2009 n. 129 e, da ultima, C. cost., 23.2.2016 n. 63; in dottrina BONETTI, Paolo. Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione. *Le Regioni*, Bologna, 2002, p. 483 ss.

46 Si veda C. cost., 1.10.2003 n. 309, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 3960 ss., con nota di B. VALENSISE, *La misura di prevenzione dell'obbligo di soggiorno in un determinato comune e il diritto a professare il proprio culto: un'armonia impossibile?*

47 Si tratta, notoriamente, di garanzie che possono anche essere sviluppate come due differenti declinazioni della legalità, da una parte il principio di precisione, dall'altra parte quello di determinatezza, accanto alle quali si pone poi la tassatività, intesa come divieto di analogia. Paradigmaticamente MARINUCCI,

Si tratta di un'affermazione condivisa non solo dalla Corte edu, ma anche dalla nostra Corte di Cassazione e, altresì, dalla Corte costituzionale⁴⁸.

Peraltro, già da tempo la giurisprudenza di legittimità si è mossa nel senso di fornire una lettura c.d. 'tassativizzante' della pericolosità generica e di quella qualificata di tipo mafioso, 'agganciando' tali qualifiche alla previa attività delinquenziale compiuta dal proposto⁴⁹ e comunque sempre a fatti storicamente apprezzabili indicativi della propensione di quest'ultimo a commettere reati⁵⁰.

Nella medesima direzione si può leggere la valorizzazione del nesso tra procedimento di prevenzione ed esiti del giudizio penale, quando questo abbia avuto ad oggetto gli stessi fatti considerati come significativi di una pericolosità del prevenuto, in applicazione di un principio reso manifesto, con riferimento alla confisca, dall'art. 28 d. lgs. 159/2011⁵¹.

Incidentalmente si deve rilevare che siffatta rimodulazione delle disposizioni in parola si traduce in un allineamento tra la disciplina delle misure di prevenzione e quella delle misure di sicurezza. Benché solo le seconde impongano la commissione di un illecito penale, non è negabile l'identità funzionale tra le due misure, entrambe volte alla prevenzione di futuri reati⁵².

Giorgio; DOLCINI, Emilio; GATTA, Gian Luigi. *Manuale di diritto penale*. Milano: Giuffrè, 2018, p. 69 ss. Sulla polisemia del termine nella dottrina penalistica si veda, di recente, NISCO, Attilio. Principio di determinatezza e interpretazione in diritto penale: considerazioni teoriche e spunti comparatistici. *Archivio penale web*, 2017, 4, p. 4.

48 Cass. 19.4.2018, dep. 3.10.2018, n. 43826, cit., § 2.2 del considerato in diritto.

49 Per una panoramica di questa giurisprudenza, BASILE, Fabio. *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 20.7.2018, 6 ss., che ritiene che tale interpretazione sia probabilmente in grado di sottrarre la disciplina delle misure di prevenzione, quanto meno con riferimento a questo aspetto, a possibili censure di legittimità costituzionali, anche se naturalmente non è in grado di eliminare tutti i vizi della normativa in analisi.

50 Cass. 11.2.2014, dep. 5.6.2014, n. 23641, in *CEDCass* m. 260104. Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale non si può non citare la sentenza n. 24/2019 che ha ritenuto imprecisa la previsione di cui all'art. 1 n. 1 della l. 1423/1956 poi confluita nell'art. 1, lett. a d. lgs. 159/2011.

51 In questo senso, pur se riferite alla confisca, ma comunque rilevanti in quanto attinenti al presupposto della pericolosità del prevenuto, rilevano Cass. 3.6.2015, dep. 8.9.2015, n. 36301, in *CEDCass* m. 264568, nonché Cass. 24.3.2015, dep. 17.7.2015, n. 31209, in *CEDCass* m. 264319; più di recente Cass. 19.1.2018, dep. 15.3.2018, n. 11846, in *CEDCass* m. 272496.

52 Sul punto si vedano le riflessioni di NUVOLONE, Pietro. Misure di prevenzione e misure di sicurezza (voce). In *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, 1976, p. 632 ss., che inquadrava le misure di prevenzione nel sistema penale sulla base di una considerazione teleologica, tendendo esse a impedire la

Il parallelismo è colto già nella sentenza n. 177/1980 della nostra Corte costituzionale, che aveva sostenuto che le misure condividesse la medesima finalità e fossero da intendere come due *species* di un medesimo *genus*, il che sottoponeva entrambe al necessario rispetto del principio di tipicità e determinatezza⁵³. Sviluppando l'impostazione, la Consulta ha espressamente affermato l'applicabilità alle misure di prevenzione dell'art. 25 co. 3 Cost., riferito esplicitamente alle sole misure di sicurezza⁵⁴.

La categoria della pericolosità generica ha subito dunque nel tempo una sorta di 'tipizzazione di secondo livello', operante in particolare nel c.d. *diritto vivente*, che ha via via preteso che l'inquadramento del proposto nella fattispecie di prevenzione si fondi su dati di fatto identificabili e controllabili⁵⁵.

commissione del primo delitto o la recidiva; accomuna i fondamenti delle due misure anche GALLO, E. Misure di prevenzione (voce). *Enciclopedia giuridica Treccani*, XX, Roma 1990, p. 1.

53 Sulla importanza della sentenza per l'innalzamento del tasso di garanzia del processo di prevenzione MAUGERI, Anna Maria. Dall'*actio in rem* alla responsabilità da reato delle persone giuridiche: un'unica strategia politico criminale contro l'infiltrazione criminale nell'economia?. In: FIANDACA, Giovanni; VISCONTI, Costantino (a cura di). *Scenari di mafia*, Torino: Giappichelli, 2010, p. 272 ss. La pronuncia del 1980 della Consulta non è stata certo di poco conto, poiché essa ha rappresentato il riferimento cui il legislatore del 1988, con la l. n. 327, ha guardato per ridisegnare le categorie dei possibili destinatari delle misure di prevenzione in chiave orientata al fatto e ad elementi empiricamente suscettibili di verifica da parte del giudice. Più di recente la Corte costituzionale (C. cost., 9.2.94 n. 321) ha sottolineato la non omogeneità tra il processo penale (e, all'interno di questo, del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza) e quello di prevenzione, in quanto ognuno dotato di proprie peculiarità.

54 La sentenza della Corte costituzionale n. 419/1994 afferma che questa comune sottoposizione all'art. 25 co. 3 derivi dalla medesimezza del fine (la prevenzione dei reati). Si legge in particolare al § 4.1. del considerato in diritto: «Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione - in quanto limitative, a diversi gradi, della libertà personale - è necessariamente subordinata, innanzitutto, all'osservanza del principio di legalità, individuato nell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, nonché nell'art. 25, terzo comma, della Carta medesima, nel quale, pur se riferito espressamente alle "misure di sicurezza", è stata solitamente rinvenuta la conferma di tale principio anche per la categoria delle misure di prevenzione, data l'identità del fine (prevenzione dei reati) perseguito da entrambe (ritenute due *species* di un unico *genus*), aventi a presupposto la pericolosità sociale dell'individuo».

55 Riconosce come negli ultimi anni la giurisprudenza stia adottando un approccio ermeneutico volto a prevenire un'applicazione arbitraria delle misure BALBI, Giuliano. Le misure di prevenzione personali. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 523. Al diritto vivente fa espressamente riferimento Cass. 15.6.2017, dep. 21.9.2017, n. 43446, in *CEDCass* m. 271220, in particolare al § 5.3 del considerato in diritto. Tale concetto è assai sfuggente, per definizione se ne discute in assenza di una legge, o quanto meno di una previsione normativa precisa e determinata; ne ha parlato per la prima volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 276/1974, che lo intese infatti come il sistema giurisprudenziale formatosi in difetto di una espressa disposizione e, di fatto, solo in presenza di un orientamento consolidato nelle pronunce di legittimità. Sul punto SALVATO, Luigi. *Profili del "diritto vivente" nella giurisprudenza di legittimità*. Disponibile in: www.cortecostituzionale.it.

La Corte costituzionale, fin dalla appena citata sentenza n. 177/1980, ha legato strettamente tassatività e determinatezza, intesa come verificabilità empirica o aderenza a vincoli di realtà; in quest'ultima sentenza, in particolare (§ 6 del considerato in diritto), la Consulta ha imposto di distinguere tra *fattispecie astratta*, descrittiva di tipi di condotte o altri elementi di fatto significativi, e successivo *giudizio di pericolosità in concreto* del proposto, onde evitare che il giudice definisca di volta in volta, avvalendosi di una discrezionalità senza limiti, i presupposti della misura. Conseguenziale la necessità che nella fattispecie normativa debbano comparire sintomi dotati di chiara natura fattuale, in grado di esprimere una *situazione di reale pericolo* per l'ordinamento e per la sicurezza pubblica⁵⁶, descrivendo sempre *comportamenti obiettivamente identificabili*⁵⁷ ben lontani dalla consistenza del sospetto⁵⁸.

it, 2.2015, che ricorda (11) come la Corte costituzionale abbia sempre attribuito a sé il potere-dovere di accertarne la ricorrenza negli indirizzi della Corte di Cassazione, in particolare con la sentenza n. 210/1992.

56 Si veda C. cost., 7.5.1975 n. 113, § 2 del considerato in diritto, che ha affermato, richiamando la propria precedente giurisprudenza: «Per vero questa Corte ha già riconosciuto, in numerose decisioni, la piena compatibilità delle misure in esame con i principi stabiliti dagli artt. 3 e 13 della Costituzione (sent. numeri 23 e 68 del 1964 e n. 32 del 1969) ed ha precisato che l'autorità di p.s. non può agire a proprio arbitrio sulla base di semplici sospetti, poiché è richiesta dalla legge un'oggettiva valutazione di fatti, da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona, che siano manifestazione concreta della sua proclività al delitto e siano state accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive ed incontrollabili (sent. n. 23 del 1964)». In precedenza, si veda anche C. cost., 20.4.1959 n. 27.

57 Così C. cost., 4.3.1964 n. 23, § 3 del considerato in diritto, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1965, 106 con nota di R.G. DE FRANCO, *Riserva di legge e "determinatezza" delle previsioni di pericolosità sociale ex l. n. 1423 del 1956*. Si noti che NUVOLONE, Pietro. Misure di prevenzione e misure di sicurezza (voce). In *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, 1976, p. 633 aveva avuto modo di manifestare tutti i propri dubbi sulla possibilità di determinare tassativamente i presupposti di queste misure da parte della fonte legislativa, essendo riferite a situazioni alquanto fluide e sintomatiche. Dubbi sulla vaghezza delle fattispecie di prevenzione sono espressi anche da MANGIONE, Angelo. Le misure di prevenzione. In: CADOPPI, Alberto; CANESTRARI, Stefano; MANNA, Adelmo; PAPA, Michele (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte generale*, III. Torino: UTET, 2014, p. 433.

58 Davvero utili da questo punto di vista la giurisprudenza della Corte edu che, quando ha verificato che la misura di prevenzione fosse stata disposta sulla base di meri sospetti o irragionevoli presunzioni, ha sancito la violazione dell'art. 2 Prot. IV Convenzione edu, cfr. la pronuncia *Labita vs Italia*, 6.4.2000, § 196 ss., riferita ad un'ipotesi in cui la misura della sorveglianza speciale era stata applicata alla luce di un legame di parentela tra la moglie del ricorrente ed un appartenente ad una associazione mafiosa. In tema di confisca di prevenzione, C. eur., 17.6.2014, *Cacucci e Sabatelli vs Italia*, § 44, che ha stabilito che le misure non conseguono a semplici sospetti, bensì a fatti in senso stretto. Per una serie di critiche in questo senso si vedano, tra i molti e solo di recente, CERESA-GASTALDO, Massimo. *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 3.12.2015; MAIELLO, Vincenzo. La prevenzione ante delictum: lineamenti generali. In PALAZZO Francesco; PALIERO, Carlo Enrico (diretto da). *Trattato teorico pratico di diritto penale*, XII. Torino: Giappichelli, 2015, p. 325; CATENACCI,

Se è vero che la Cassazione ha progressivamente tipizzato la base della prognosi di pericolo, come abbiamo visto, non risulta prudente affidarsi, in un sistema di *civil law*, esclusivamente alla concretizzazione giurisprudenziale in simili contesti, proprio per la natura intrinsecamente instabile dello strumento ermeneutico se non supportato da una previsione legislativa rigida⁵⁹. Inoltre, l'implementazione della sola prevedibilità del giudizio può essere assai dannosa per le altre componenti della legalità, come abbiamo già avuto modo di apprezzare in altra sede⁶⁰.

6.2 LA TUTELA GIURISDIZIONALE

Una seconda garanzia, anche se dal punto di vista cronologico è stato il primo nucleo di tutela riconosciuto dalla Corte costituzionale in tema di prevenzione, è tutta processuale, riferibile al principio dell'*habeas corpus*, che impone un controllo giurisdizionale rispetto ad ogni limitazione della libertà personale del cittadino. In questo senso, fin dalle prime sentenze è stato elaborato dalla Consulta un importante *standard* di giudizio, secondo cui la garanzia di cui all'art. 13 Cost. deve valere per qualsiasi misura pubblica che veicoli in capo al destinatario una degradazione giuridica assimilabile alla privazione della libertà personale.

L'affermazione si rinviene agli albori della giurisprudenza della Corte, precisamente nella sentenza n. 11/1956 in tema di ammonizione, ma anche nella pronuncia n. 68/1964 con la quale la Consulta è tornata sull'argomento: ogni provvedimento pubblico, che provochi una diminuzione della dignità o del prestigio della persona o che comunque sia suscettibile di determinarne una condizione equiparabile

Mauro. Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 528. Si noti che nell'ambito della sentenza *De Tommaso* si può leggere l'opinione dissidente del giudice Pinto de Albuquerque, secondo il quale le misure di prevenzione italiane integerebbero delle 'pene di seconda classe' fondate sul sospetto (§ 4 della *dissenting opinion*).

59 Per MAGI, Raffaello. Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, p. 501, sul terreno dei presupposti e dell'accertamento della pericolosità si sarebbe giunti per via interpretativa ad un modello di giurisdizione piena, poggiante su una tassatività via via sempre più accresciuta in concreto. Nello stesso senso, BASILE, Fabio. Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?. *Giurisprudenza italiana*, 2018, p. 460 s.

60 CONSULICH, Federico. *Lo statuto penale delle scriminanti*, Torino: Giappichelli, 2018, p. 466 ss.

all'assoggettamento all'altrui potere, è potenzialmente lesivo dell'*habeas corpus* e dunque reclama le relative garanzie⁶¹. Per la verità, la sentenza del 1964 ha fornito della nozione di degradazione giuridica necessaria ad attivare le garanzie costituzionali una lettura più restrittiva di quanto si potesse pensare dopo la pronuncia del 1956, intendendo come assimilabili ad una limitazione della libertà personale solo quelle più intense forme di degradazione sociale e individuale del destinatario, alla luce di una valutazione di tipo evidentemente quantitativo⁶².

6.3 L'INESTENSIBILITÀ DELLE ALTRE GARANZIE PENALISTICHE ALL'UNIVERSO DELLA PREVENZIONE

Diversamente da quel che accade per la determinatezza, capace di spingersi oltre il confine della materia penale (naturalmente con i dovuti adattamenti), siffatte garanzie patiscono invece una netta riduzione operativa, se non una vera e propria neutralizzazione, allorquando si confrontino con il diritto della prevenzione.

Le ragioni possono essere molteplici. Sono garanzie più evolute e raffinate della semplice determinatezza e precisione del testo normativo, richiedendo un'implementazione 'di sistema' e non riferita alla singola disposizione. Peraltro, sono esclusivamente orientate a favore del privato, mentre la determinatezza ha invece un doppio volto, poiché certo giova *al destinatario del comando*, ma anche (nella accezione più corretta di tassatività) *al potere politico* che pretenda di farsi obbedire prontamente e miri a vincolare il giudice alla volontà della maggioranza parlamentare del momento manifestata nella legge⁶³. Tra i corollari della legalità, la determinatezza è insomma il più compatibile con gli scopi di controllo sociale o, quanto meno, il vincolo che l'Autorità è più disposta ad accettare.

Irretroattività, colpevolezza e rieducazione, infatti, esprimono

61 Si veda in particolare C. cost., 19.6.1956 n. 11 in tema di ammonizione, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli articoli dal 164 al 176 del T.U.L.P.S.

62 La notazione è di DOLSO, Gian Paolo. Le misure di prevenzione personali nell'ordinamento costituzionale. In: FIORENTIN, Fabio (a cura di). *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 69.

63 Il punto è colto nitidamente in PALAZZO, Francesco. *Il principio di determinatezza nel diritto penale*. Padova: CEDAM, 1979, p. 132 s. Rileva come vadano tenuti distinti i due volti dello stesso principio, uno rivolto al giudice, la tassatività, uno al legislatore, la determinatezza, NISCO, Attilio. Principio di determinatezza e interpretazione in diritto penale: considerazioni teoriche e spunti comparatistici. *Archivio penale web*, 2017, 4, p. 19 ss.

un rapporto tra individuo e pubblici poteri impostato in chiave liberale e democratica, improntato alla lealtà del rimprovero normativo e all'autodeterminazione del cittadino. Tutte pongono al centro il destinatario della coercizione statale e la possibilità di quest'ultimo di comprendere il contenuto dei precetti a lui rivolti dall'ordinamento ed orientarsi sulla base di essi, ponendo, se necessario, in secondo piano le pretese di ordine e sicurezza avanzate dall'autorità e dai consociati. Quella del diritto della prevenzione è, invece, una prospettiva evidentemente antitetica, che accorda preminenza alle esigenze pubbliche rispetto alle prerogative del singolo: di qui il sostanziale rigetto, almeno al momento, dei principi diversi dalla determinatezza.

Si noti che anche nelle proposte di riforma della disciplina, volte ad orientarla in senso maggiormente coerente con la Costituzione e la Convenzione edu, la colpevolezza è assente tra i criteri direttivi; sono piuttosto la ragionevolezza e la proporzione a farla da padrone⁶⁴, criteri dunque puramente oggettivi e normativi, rilevanti più per l'attività esegetica dell'applicatore piuttosto che per le libere scelte d'azione del destinatario.

Non deve allora stupire che la giurisprudenza affermi che il divieto di retroattività sfavorevole non valga per le misure in analisi e che ancora di recente la Cassazione abbia rilevato, sia pure in materia di confisca, che il principio regolativo della successione di leggi sia il *tempus regit actum*⁶⁵.

È però soprattutto l'universo valoriale dell'art. 27 Cost. a ri-

64 Si vedano le recenti riflessioni di CATENACCI, Mauro. Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 526 ss. e di MAZZACUVA, Francesco. La prevenzione sostenibile. *Cassazione penale*, Milano, 2018, p. 1029.

65 Cass. S.U. 26.6.2014, dep. 2.2.2015 n. 4880, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, p. 922, con nota di A.M. MAUGERI, *Una parola definitiva sulla natura della confisca di prevenzione? Dalle Sezioni Unite Spinelli alla sentenza Gogitidze della Corte Edu sul civil forfeiture*. Secondo la Corte, in particolare (§ 8.2 del considerato in diritto), «le modifiche introdotte nell'art. 2 bis della legge n. 575 del 1965, dalle leggi n. 125 del 2008 e n. 94 del 2009, non hanno modificato la natura preventiva della confisca emessa nell'ambito del procedimento di prevenzione, sicché rimane tuttora valida l'assimilazione dell'istituto alle misure di sicurezza e, dunque, l'applicabilità, in caso di successioni di leggi nel tempo, della previsione di cui all'art. 200 cod. pen.». In precedenza, si veda Cass. 14.5.2009, dep. 1.9.2009, n. 33597, in *CEDCass* m. 245251 e, in dottrina, GIUNTA, Fausto. Verso una nuova pericolosità sociale. In: PAVARINI Massimo; STORTONI Luigi (a cura di). *Pericolosità e giustizia penale*. Bologna: Bononia University Press, 2013, p. 89.

manere estraneo alla disciplina delle misure di prevenzione.

L'esclusione della colpevolezza e della rieducazione da tale sottosistema trova fondamento anche nel contenuto delle fattispecie di cui agli artt. 1 e 4 d. lgs. 159/2011. Mentre la prima è sempre riferita *ad un fatto commesso dal reo* e la seconda trova il proprio riferimento *in una condotta espressiva di un antagonismo* rispetto ai valori dell'ordinamento, le misure in analisi difettano, come abbiamo visto, di un comportamento illecito compiuto dal proposto e si caratterizzano per una finalità esclusivamente preventiva, in nessun modo contaminata dalla prospettiva risocializzativa⁶⁶.

La qualifica di pericolosità, generica o qualificata che sia, veicola insomma una *prognosi criminale* del giudice sul profilo delinquenziale del prevenuto e non certo una *diagnosi* rispetto alla responsabilità per un reato già commesso; peraltro, può rilevarsi come in questo ambito si prescinda totalmente dalla sfera soggettiva dell'agente, intesa come rimproverabilità e propensione personale oppositiva rispetto ai valori della collettività: la pericolosità per la sicurezza pubblica è una qualità che si apprezza non in chiave personologica, ma per lo più puramente oggettiva⁶⁷.

66 Valgano le considerazioni spese da C. cost., 7.4.2004, ord. n. 124, chiamata a pronunciarsi a seguito della questione di legittimità rispetto all'art. 27 co. 3 Cost. dell'allora vigente art. 3 della l. 1423/1956, nella parte in cui consentiva l'applicazione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza nei confronti di persona detenuta. Secondo la Corte «per quanto concerne la denunciata 'afflizione aggiuntiva' - in assunto connessa al cumulo fra pena e misura di prevenzione, segnatamente quando il reato per il quale è stata inflitta la pena assurga altresì ad elemento fondante la valutazione di pericolosità del soggetto proposto per tale misura - va rilevato come essa non implichi, di per sé, alcun vulnus al parametro costituzionale evocato, posto che la misura di prevenzione assolve ad una funzione chiaramente distinta e non assimilabile a quella della pena: la stessa Carta costituzionale, del resto - consentendo il sistema del 'doppio binario' tra pene e misure di sicurezza (art. 25, secondo e terzo comma, Cost.) - riconosce la possibilità del concorso fra due diversi strumenti di intervento, caratterizzati da fini eterogenei, pure in presenza di una medesima situazione di fatto (la commissione del reato come illecito, da sanzionare con la pena, e come indice di pericolosità sociale, da contrastare con la misura di sicurezza)».

67 Al netto di una serie di dubbi sulla consistenza scientifica del concetto, così rileva BALBI, Giuliano. Le misure di prevenzione personali. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 520. Sulle critiche in ordine alla scarsa base empirica della nozione, a dispetto dell'importanza rivestita nel sistema penale e parapenale, MAGI, Raffaello. Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, p. 493 ss., che ritiene come la categoria giuridica della pericolosità sociale sia tuttavia irrinunciabile. Sulla necessaria attualità della pericolosità del proposto al momento della richiesta di applicazione della misura di prevenzione personale Cass., 5.6.2019, dep. 21.6.2019, n. 27724 in *DirGiust.*, 24.6.2019.

La logica della prevenzione rappresenta dunque una sorta di ‘canone inverso’ rispetto ai principi di colpevolezza e di rieducazione di cui all’art. 27 Cost.⁶⁸.

L’estraneità all’obiettivo rieducativo si apprezza anche dal punto di vista degli effetti delle misure in analisi: gli artt. 66 ss. d. lgs. 159/2011 implicano l’estromissione del prevenuto dal contesto sociale, quanto meno dal punto di vista strettamente economico-produttivo, posto che prevedono decadenze e interdizioni (dalle licenze di commercio, dalle partecipazioni a gare pubbliche, dalle autorizzazioni e dalle concessioni per lo svolgimento di attività imprenditoriali, dai finanziamenti e dalle iscrizioni in registri pubblici ecc.). Perfino la personalità della responsabilità, contenuto minimale dell’art. 27 co. 1 Cost., è posta in discussione da tali previsioni, se è vero che l’art. 67 co. 4 d. lgs. 159/2011 consente al Tribunale di coinvolgere nei divieti e nelle preclusioni previste dai commi precedenti chiunque conviva con il prevenuto.

Per completezza va rilevato che l’estraneità della disciplina in commento rispetto ai contenuti dell’art. 27 Cost. è totale e riferibile dunque anche al profilo processuale della regola di giudizio da applicare nel procedimento di prevenzione. Non vi è spazio per la presunzione di innocenza, poiché l’intero rito si fonda su un’inversione dell’onere della prova, essendo sufficiente all’applicazione della misura, come visto, un semplice indizio, privo dei requisiti di cui all’art. 192 Cpp⁶⁹.

Giungendo a sintesi, più che pretendere che vi siano delle tutele *connaturate al diritto della prevenzione* è preferibile piuttosto applicare le garanzie *reclamate dai diritti incisi* dalle misure *ante delictum*: determinatezza da una parte, riserva di giurisdizione effettiva (non meramente formale), dall’altra parte.

68 L’approccio è evidente fin dalla sentenza n. 23/1964 ed è stato ribadito più di recente dalla pronuncia n. 48/1994. L’estraneità delle misure in analisi al diritto penale è alla radice della giurisprudenza costituzionale che nega la presenza della colpevolezza nello scenario della prevenzione, come rilevato da BALBI, Giuliano. Le misure di prevenzione personali. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 513.

69 Si noti peraltro che, sul piano sovranazionale, la Corte Edu non ha ritenuto di per sé contraria alla Convenzione la presenza di presunzioni o inversioni dell’onere della prova (cfr. C. eur., 7.10.1988, *Salabiaku vs. Francia*, § 28). PITTARO, Paolo. La natura giuridica delle misure di prevenzione. In: FIORENTIN, Fabio (a cura di). *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 153, rileva come quello della prevenzione sia un sistema probatorio attenuato, se comparato con quello del sistema penale in senso stretto.

7. LA DISTINZIONE ESSENZIALE SULLA BASE DEL RAPPORTO COSTI/BENEFICI: PREVENZIONE PATRIMONIALE VS PREVENZIONE PERSONALE

Tirando le fila del discorso svolto nei paragrafi precedenti, è possibile affermare che le sanzioni penali e le misure di prevenzione abbiano un comune denominatore, la capacità afflittiva, e un elemento differenziale, la funzione punitiva, che è propria solo delle prime.

Mentre l'afflittività di entrambe implica l'estensione di alcune garanzie costituzionali dalle une alle altre, la funzione strettamente punitiva conduce a ritenere applicabili alle sole sanzioni penali tutti i corollari della legalità e i presidi personalistici offerti dalla colpevolezza.

Dal punto di vista dei parametri costituzionali spendibili per sorvegliare l'impiego delle misure *ante delictum*, è emersa l'imprescindibilità del riferimento all'art. 25 Cost., *sub specie* di tassatività delle fattispecie di pericolosità, e all'art. 13 Cost. che, rispettivamente, dal punto di vista sostanziale e da quello processuale, testimoniano le garanzie ineludibili da rispettare allorché venga in gioco una compressione della libertà personale, tanto se preventiva alla commissione di un fatto di reato quanto se reattiva ad esso⁷⁰.

Ecco dunque il volto costituzionale delle misure di prevenzione, disegnato sulla base della loro capacità di incidere sui diritti e sullo *status* sociale dei cittadini⁷¹.

70 La nozione di libertà personale di cui all'art. 13 Cost. viene intesa come libertà della persona in senso stretto, diritto che conduce direttamente all'*habeas corpus*, come segnalato dalla Corte costituzionale fin dalla sent. n. 45/1960, che rinvia alla n. 2 del 1956. In una successiva occasione, con la sentenza n. 68/1994, trattando della misura del foglio di via obbligatorio, la Corte ha rilevato che la degradazione giuridica del destinatario, che attiva la norma in analisi, deve intendersi come la menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio del destinatario, tale da poter essere equiparata all'assoggettamento all'altrui potere. Naturalmente non è esente nella giurisprudenza della Corte anche una declinazione quantitativa della restrizione della libertà personale riconducibile al cono di tutela della disposizione costituzionale. Con la sentenza n. 13/1972, relativa alla misura dell'accompagnamento coattivo di pubblica sicurezza di cui all'art. 15 del T.U.L.P.S., la Corte ha affermato come la limitazione della libertà non era tale da richiedere le garanzie della previsione costituzionale in quanto l'immobilizzazione del soggetto per effettuare i rilievi dattiloscopici era momentanea. Allo stesso modo, più di recente (C. cost., 19.5.1997 n. 144), la Corte costituzionale ha ritenuto che l'ordine di presentazione agli uffici di polizia durante una competizione sportiva non richiedesse la convalida di cui alle norme del codice di procedura penale, poiché l'incisione della libertà personale, pur esistente, era da ritenersi modesta.

71 Si deve tenere però naturalmente conto di quanto correttamente la dottrina ha da tempo avuto premura di precisare, vale a dire che non ogni ipotesi di coazione fisica deve essere semplicisticamente

Ciò non di meno, la legittimità costituzionale di siffatte misure non ne implica l'*opportunità* e l'*utilità*.

Sono valutazioni costo/beneficio che dovrebbero indurre ad abbandonare siffatta strategia di controllo sociale: la prevenzione presenta infatti oneri non giustificati da correlative utilità collettive.

Non solo spese per il mantenimento degli apparati per l'applicazione delle misure, ma costi immateriali, non da ultimo l'alone di sospetto che circonda la prevenzione e che impone un costante monitoraggio delle stesse da parte delle istituzioni di garanzia⁷². Per usare un termine della scienza economica, queste misure scontano un "alto costo di transazione", qui da misurare in termini di legittimazione sociale e di congruenza con i principi fondamentali di sistema, da intendere come sintesi di Costituzione e convenzione.

È poi una considerazione effettuale a imporsi: ben prima di possibili profili di illegittimità costituzionale delle misure *personali* è la questione, tutta di fatto, della loro inefficacia preventiva a mettere in discussione la permanente legittimazione nel nostro sistema del controllo sociale⁷³.

ricondotta all'art. 13, soprattutto allorquando sia giustificata da ragioni oggettive e non squalificanti, come accade ad esempio in materia di igiene e salute pubblica. Si legga MORTATI, Costantino. Rimpatrio obbligatorio e Costituzione. *Giurisprudenza Costituzionale*, Milano, 1960, p. 683. Per AMATO, Giuliano, *Commento all'art. 13*, Bologna-Roma: Zanichelli-II foro italiano, 1977, p. 47 s., invece, il rispetto della procedura indicata dall'art. 13 Cost. sarebbe imposto in materia di misure di prevenzione non perché esse incidano sempre sulla libertà personale, ma perché presuppongono un giudizio di carattere degradante sulla persona.

72 Ricorda di recente come sospetti di illegittimità costituzionale abbiano sempre aleggiato sulla valutazione di pericolosità del soggetto proposto per l'applicazione delle misure MAZZACUVA, Francesco. La prevenzione sostenibile. *Cassazione penale*, Milano, 2018, p. 1022. Nota l'evoluzione della percezione della cultura penalistica rispetto a siffatte misure, dalla diffidenza rispetto alla loro funzione alla critica rispetto ad aspetti esteriori della loro legalità, PALAZZO, Francesco. Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione *ante delictum*. *Criminalia*, Pisa, 2017, p. 140.

73 Nella ricerca empirica condotta da MARIANI, Elena. Le misure di prevenzione personali nella prassi milanese. *Diritto penale contemporaneo*, 2018, 10, p. 307, territorialmente ristretta al distretto della Corte di Appello di Milano, è emersa chiaramente l'inadeguatezza dell'attuale sistema della prevenzione personale. Rileva infatti l'Autore: «L'inefficacia dell'attuale normativa, che comporta la necessità di un suo radicale ripensamento, sembra confermata anche dal fatto che ben 422 soggetti dei 732 che sono arrivati all'attenzione del Tribunale nel periodo esaminato erano già stati sottoposti ad una o più misure di prevenzione tipiche e/o atipiche. Solamente per 46 di essi vi è stato il rigetto della proposta e non è stata applicata o aggravata o reiterata la sorveglianza speciale sul presupposto che non fossero più meritevoli di una misura di prevenzione, mentre per gli altri 376 i giudici hanno ritenuto che la pericolosità sociale sussistesse ancora. Nella grande maggioranza dei casi (89,1%), quindi, vi è stato il fallimento del precedente intervento preventivo».

Che si possa fare a meno della prevenzione personale è dimostrato, *per tabulas*, da una semplice analisi comparatistica, come quella condotta proprio di recente in una sede ‘qualificata’: la Corte Edu, nella sentenza *De Tommaso vs Italia*, ha rilevato (§ 69) come istituti simili alle nostre misure *ante delictum* siano presenti solo in 5 dei 34 Stati membri del Consiglio d’Europa⁷⁴.

Sia detto solo per inciso: le valutazioni sin qui svolte non valgono, se non in parte, per le misure di prevenzione *patrimoniale*, di cui non abbiamo fatto cenno nel presente lavoro.

Al netto di un’inevitabile modulazione ‘al rialzo’ delle garanzie, *in primis* processuali⁷⁵, che la rendano pienamente compatibile con lo scenario costituzionale, deve ammettersene una maggiore giustificabilità in un’ottica di sistema.

Innanzitutto, dal punto di vista funzionale: si tratta infatti di misure ablative sicuramente idonee a privare dei mezzi di sostentamento le associazioni criminali mafiose e terroristiche o comunque ad ostacolarne grandemente l’operatività, oltre a rappresentare un forte disincentivo alla commissione di reati economicamente motivati; finalità dunque che sono molto più nitide e suscettibili di verifica *ex post* rispetto alle misure personali. Inoltre, forse soprattutto, si stagliano nitidamente di fronte all’interprete interessi afferrabili, alla cui tutela la prevenzione patrimoniale si rivela strumentale: l’accumulazione illegittima di profitti genera infatti perversi effetti distorsivi sul *mercato* e sulla *concorrenza*, con evidenti e misurabili ricadute negative per la collettività.

74 È la nota C. eur. G.C., 23.2.2017, *De Tommaso vs Italia*, in www.penalecontemporaneo.it, con note di F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personale*, 3.3.2017, e MAUGERI, Anna Maria, *Misure di prevenzione e fattispecie di pericolosità generica: la Corte Europea condanna l’Italia per la mancanza di qualità delle “legge”, ma una rondine non fa primavera*, 6.3.2017; si veda anche quella di MAIELLO, Vincenzo, *De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione. Diritto penale e processo*, Milano, 2017, p. 1039. Si legge al § 69 della sentenza: «according to the information available to the Court on the legislation of thirty-four member States, the vast majority of the countries surveyed (twenty-nine countries out of thirty-four) do not have any measures comparable to those applied in Italy in the present case. Measures of this kind can be found in only five countries (Austria, France, Russia, Switzerland and the United Kingdom)».

75 Per un’analisi critica dei profili processuali delle misure di prevenzione, si veda da ultimo ORLANDI, Renzo, *La ‘Fattispecie di pericolosità’. Presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale. Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 470 ss.

Si può dunque pensare che, in futuro, la prevenzione possa essere ridotta alla pura prevenzione economica (previa migliore calibratura rispetto ai diritti del prevenuto). D'altra parte, già oggi, la confisca è ormai molto distante dalle misure personali: il principio di indipendenza reciproca tra le due tipologie di strumenti *ante delictum* era stato riconosciuto con il d.l. n. 92 del 2008⁷⁶ venendo poi confermato dalla l. n. 94 del 2009⁷⁷. L'assetto è stato, infine, *crystallizzato* dall'art. 18 d. lgs. 6.9.2011 n. 159, sicché è possibile procedere all'applicazione disgiunta delle due tipologie di misure, finanche ammettendo che le patrimoniali operino in difetto dei presupposti di quelle personali, dunque della stessa pericolosità del proposto al momento della richiesta⁷⁸.

8. CONCLUSIONI. LO SCENARIO FUTURO: L'AMPUTAZIONE DELLA PREVENZIONE PERSONALE DAL CONTROLLO SOCIALE

Le misure in analisi si pongono *al limite estremo della coercizione legittima* da parte dello Stato democratico⁷⁹ e il dovere del giurista liberale è di chiedersi se sia davvero necessario spingere fino a tale punto il controllo pubblico posto che la misura *ante (o praeter) delictum* è solo una delle possibili opzioni sul campo, una *species* del *genus* della prevenzione giuridica degli illeciti penali.

76 Il decreto, all'art. 10, comma 1, lett. c), modificava l'art. 2 *bis* della l. n. 575/1975 e consentiva che le due tipologie di misure potessero essere richieste e applicate disgiuntamente e che altresì la loro applicazione avesse luogo anche in caso di morte del soggetto (con prosecuzione del procedimento nei confronti degli eredi o comunque aventi causa, nell'ipotesi in cui la morte fosse sopraggiunta nel corso del procedimento).

77 La l. n. 94/2009 ha modificato, con l'art. 2, comma 22, l'art. 10, comma 1, lettera c), numero 2), del d.l. 92/2008, chiarendo che le misure in questione potessero essere applicate indipendentemente dalla pericolosità sociale del proposto al momento della richiesta.

78 In base all'art. 18 co. 1 del d. lgs. 159/2011, le misure patrimoniali prescindono dalla pericolosità sociale del proposto. Sull'applicazione disgiunta delle misure di prevenzione si era espressa anche la Corte costituzionale, che l'aveva ritenuta impossibile in assenza di una scelta di politica criminale in tal senso da parte del legislatore. Sul punto si vedano FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo. *Diritto penale. Parte generale*, Bologna: Zanichelli, 2019, p. 921 ss. Sul punto cfr. poi Cass. S.U. 26.6.2014, dep. 2.2.2015, n. 4880, (Rv. 262604), in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, p. 922, secondo la quale «La possibilità di applicazione disgiunta della confisca dalla misura di prevenzione personale, così come emerge dalle riforme normative operate dalla l. 24.7.2008 n. 125 e dalla l. 15.7.2009 n. 94, non ha introdotto nel nostro ordinamento una "actio in rem", restando presupposto ineludibile di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale la pericolosità del soggetto inciso, in particolare la circostanza che questi fosse tale al momento dell'acquisto del bene».

79 Di "*diritto penale al limite*" ha parlato PELISSERO, Marco. *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite. Questione giustizia*, 2016, p. 99 ss.

La prevenzione del crimine è certamente uno dei doveri primari di ogni legislatore contemporaneo, ma i percorsi possibili per adempiere a tale obbligo⁸⁰ sono molteplici e l'impiego di misure restrittive della libertà personale (o di ablazione patrimoniale) in via anticipata rispetto al compimento di qualsivoglia illecito è solo uno dei tanti e peraltro *il più costoso*, in termini di sacrificio dei diritti dei destinatari.

Senza voler scomodare il riferimento a politiche sociali di integrazione e rimanendo al solo ambito del diritto pubblico, in chiave di razionalità di scopo è ovvio pensare che la più efficiente profilassi, soprattutto rispetto ai fenomeni criminosi più temuti (terrorismo, associazioni mafiose), si compia sul piano dell'*intelligence* e delle investigazioni preventive, piuttosto che attraverso obblighi o divieti di soggiorno, con il corredo di prescrizioni variegata o ammonizioni a tenere condotte conformi alla legge.

Eppure, misure come il foglio di via obbligatorio e l'avviso orale (le c.d. misure questorili), da una parte, e la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, dall'altra parte, continuano oggi a prosperare sia sul piano della prassi che su quello della legislazione, pur in presenza di fattispecie penali sempre più anticipate e disancorate da un collegamento con associazioni illecite⁸¹.

Un simile approccio trova fondamento in una visione 'riduzionistica', se non autoritaria, del concetto di *sicurezza pubblica*⁸², che considera cioè quest'ultima come sinonimo di *ordine pubblico*, da mantenere solo percorrendo i frustri binari di misure *preventive* che divengono strumento *punitivo*.

80 Nello stesso senso PETRINI, Davide. *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*. Napoli: Jovene, 1996, p. 175; PULITANÒ, Domenico. Misure di prevenzione e problema della prevenzione. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 639.

81 Come notato da PELISSERO, Marco. I destinatari della prevenzione *praeter delictum*: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 463.

82 Sulle molteplici accezioni della sicurezza, declinabili ora in senso liberale ora nel ben più problematico senso securitario, PULITANÒ, Domenico. Sicurezza e diritto penale. In: DONINI, Massimo; PAVARINI, Massimo (a cura di). *Sicurezza e diritto penale*. Bologna: Bononia University Press, 2011, p. 121 ss. Sulla tendenza ad obbligare il diritto penale a produrre sicurezza per i cittadini ed il conseguente possibile conflitto con i diritti costituzionali HASSEMER, Winfried. *Libertà e sicurezza alla luce della politica criminale*. In: DONINI, Massimo; PAVARINI, Massimo (a cura di). *Sicurezza e diritto penale*. Bologna: Bononia University Press, 2011, p. 59 ss.

BIOGRAFIA DELL'AUTORE

FEDERICO CONSULICH

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PENALE ITALIANO E COMPARATO (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA - PAVIA - IT). PROFESSORE ORDINARIO (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO - TORINO - IT). PROFESSORE ASSOCIATO DI DIRITTO PENALE (2014 - 2020) (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA - GENOVA - IT). RICERCATORE DI DIRITTO PENALE (2012 - 2014) (UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA - GENOVA - IT). AVVOCATO CASSAZIONISTA (STUDIO LEGALE GIANNANGELI CONSULICH - MILANO - IT). DIRITTO PENALE DELL'ECONOMIA. MEMBRO DEL COMITATO SCIENTIFICO DELLE RIVISTE LA LEGISLAZIONE PENALE, SISTEMA PENALE, DISCRIMEN E DELLA RIVISTA GIURISPRUDENZA PENALE WEB. SONO REVISORE DELLE RIVISTE BANCA, BORSA E TITOLI DI CREDITO, RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO E PROCEDURA PENALE E RIVISTA TELEMATICA DI DIRITTO TRIBUTARIO

BIBLIOGRAFIA

AMATO, Giuliano, *Commento all'art. 13*, Bologna-Roma: Zanichelli-Il foro italiano, 1977.

BALBI, Giuliano. Le misure di prevenzione personali. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 511.

BASILE, Fabio. Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?. *Giurisprudenza italiana*, 2018, p. 460.

BASILE, Fabio. *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 20.7.2018.

BIGNAMI, Marco. La Corte Edu e le leggi retroattive. *Questione Giustizia*, 13.9.2017.

BONETTI, Paolo. Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione. *Le Regioni*, Bologna, 2002, p. 483.

BRICOLA, Franco. Forme di tutela «ante delictum» e profili costituzionali della prevenzione. In: *Scritti di diritto penale*, vol. I, Tomo II, Milano, 1997, p. 920.

CADOPPI, Alberto; VENEZIANI, Paolo. *Elementi di diritto penale. Parte speciale*. Padova: CEDAM, 2016.

CATENACCI, Mauro. Le misure personali di prevenzione fra 'critica' e 'progetto': per un recupero dell'originaria finalità preventiva. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 533.

CERESA-GASTALDO, Massimo. *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 3.12.2015.

CERFEDA, Marco. La prevedibilità ai confini della materia penale: la sentenza n. 24/2919 della Corte costituzionale e la sorte delle "misure di polizia". *Archivio penale*, Pisa, 2019, 2, p. 4.

CONSULICH, Federico. Le misure di prevenzione tra Costituzione e Convenzione. *Legislazione penale*, 19.3.2019.

CONSULICH, Federico. *Lo statuto penale delle scriminanti*, Torino: Giappichelli, 2018.

CONSULICH, Federico. Reati contro l'ordine pubblico. In: ANTOLISEI Francesco; GROSSO Carlo Federico (a cura di), *Manuale di diritto penale, Parte speciale*, II. Milano: Giuffrè, 2016, p. 100.

CURI, Francesca. Prevenzione "intelligente": "l'arma" che colpisce solo obiettivi pericolosi. Tra vacuità simbolica e azzeramento delle politiche sociali. In: CURI, Francesca (a cura di). *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna: Bononia University Press, 2016, p. 63.

DE LIA, Andrea. Misure di prevenzione e pericolosità generica: mote e trasfigurazione di un microsistema. Brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 24/2019. *Legislazione penale*, 15.7.2019, p. 8.

DE VERO, Giancarlo. Ordine pubblico (delitti contro). In *Digesto discipline penalistiche*, IX, Torino, 1995, p. 72.

DE VERO, Giancarlo. Tutela dell'ordine pubblico e reati associativi. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 1992, p. 93.

DE VERO, Giancarlo. *Tutela penale dell'ordine pubblico*, Milano: Giuffrè, 1988.

DOLSO, Gian Paolo. Le misure di prevenzione personali nell'ordinamento costituzionale. In: FIORENTIN, Fabio (a cura di). *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 137.

DONINI, Massimo. *Septies in idem*. Dalla “materia penale” alla proporzione delle pene multiple nei modelli italiano ed europeo. *Cassazione penale*, Milano, 2018, p. 2288.

ELIA, Leopoldo. *Libertà personale e misure di prevenzione*. Milano: Giuffré, 1962.

FIANDACA, Giovanni. Criminalità organizzata e controllo penale. *Indice penale*, Roma, 1991, p. 5.

FIANDACA, Giovanni. Misure di prevenzione (profili sostanziali). In *Digesto discipline penalistiche*, VIII, Torino, 1994, p. 109.

FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo. *Diritto penale. Parte generale*, Bologna: Zanichelli, 2019.

FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo. *Diritto penale, Parte speciale*, I. Bologna: Zanichelli, 2012.

FINOCCHIARO, Stefano. *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte edu*. Disponibile: in www.penalecontemporaneo.it, 4.3.2019.

FIORE Carlo; FIORE Stefano. *Diritto penale*, Torino: UTET, 2016.

FIORE, Carlo. Ordine pubblico (dir. pen.). *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, p. 1084.

FORNASARI, Gabriele. Introduzione. In: FORNASARI, Gabriele; RIONDATO, Silvio (a cura di). *Reati contro l'ordine pubblico*, Torino: Giappichelli, 2017, XVIII.

FURFARO, Sandro. Per una definizione normativa di pericolosità sociale nel Codice delle misure di prevenzione. *Archivio penale*, Pisa, 2017, 3, p. 1079.

GALLO, E. Misure di prevenzione (voce). *Enciclopedia giuridica Treccani*, XX, Roma 1990, p. 1.

GALLO, Marcello. *Il concetto unitario di colpevolezza*, Milano:

Giuffrè, 1951.

GALLUCCIO, Alessandra. *La Corte EDU esclude la natura penale del DASPO e, conseguentemente, la violazione del principio 'ne bis in idem' in caso di misura disposta per fatti oggetto di una condanna penale*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 13.11.2018.

GIUNTA, Fausto. Verso una nuova pericolosità sociale. In: PAVARINI Massimo; STORTONI Luigi (a cura di). *Pericolosità e giustizia penale*. Bologna: Bononia University Press, 2013, p. 89.

HASSEMER, Winfried. *Libertà e sicurezza alla luce della politica criminale*. In: DONINI, Massimo; PAVARINI, Massimo (a cura di). *Sicurezza e diritto penale*. Bologna: Bononia University Press, 2011, p. 59.

INSOLERA, Gaetano. Sicurezza e ordine pubblico. In: DONINI, Massimo; PAVARINI, Massimo (a cura di). *Sicurezza e diritto penale*. Bologna: Bononia University Press, 2011, p. 202.

KELSEN, Hans. *La dottrina pura del diritto*, Torino: Einaudi, 1967.

KELSEN, Hans. *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino: Einaudi, 1970.

MAGI, Raffaello. Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017, p. 501.

MAIELLO, Vincenzo. De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione. *Diritto penale e processo*, Milano, 2017, p. 1042.

MAIELLO, Vincenzo. *La corruzione nel prisma della prevenzione ante delictum*. Disponibile in: www.discrimen.it, 4.12.2018.

MAIELLO, Vincenzo. La prevenzione *ante delictum*: lineamenti generali. In PALAZZO Francesco; PALIERO, Carlo Enrico (diretto da). *Trattato teorico pratico di diritto penale*, XII. Torino: Giappichelli, 2015, p. 300.

MAIELLO, Vincenzo. Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali. *Giurisprudenza italiana*, Milano, 2015, p. 1528.

- MANES, Vittorio. Profili e confini dell'illecito para-penale. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 988.
- MANGIONE, Angelo. Le misure di prevenzione. In: CADOPPI, Alberto; CANESTRARI, Stefano; MANNA, Adelmo; PAPA, Michele (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte generale*, III. Torino: UTET, 2014, p. 443.
- MANNA, Adelmo. Natura giuridica delle misure di prevenzione: legislazione, giurisprudenza dottrina. *Archivio Penale*, Pisa, 2018, 3, p. 17.
- MANTOVANI, Ferrando. *Diritto penale*. Padova: CEDAM, 2017.
- MARIANI, Elena. Le misure di prevenzione personali nella prassi milanese. *Diritto penale contemporaneo*, 2018, 10, p. 307.
- MARINUCCI, Giorgio; DOLCINI, Emilio; GATTA, Gian Luigi. *Manuale di diritto penale*. Milano: Giuffrè, 2018.
- MASERA, Luca. *La nozione costituzionale di materia penale*. Torino: Giappichelli, 2018.
- MAUGERI, Anna Maria. Dall'*actio in rem* alla responsabilità da reato delle persone giuridiche: un'unica strategia politico criminale contro l'infiltrazione criminale nell'economia?. In: FIANDACA, Giovanni; VISCONTI, Costantino (a cura di). *Scenari di mafia*, Torino: Giappichelli, 2010, p. 272.
- MAZZACUVA, Francesco. La prevenzione sostenibile. *Cassazione penale*, Milano, 2018, p. 1019.
- MAZZACUVA, Francesco. *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*. Torino: Giappichelli, 2017.
- MOCCIA, Sergio. Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell'). *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXII, Roma, 1990, p. 1.
- MORTATI, Costantino. Rimpatrio obbligatorio e Costituzione. *Giurisprudenza Costituzionale*, Milano, 1960, p. 683.
- ORLANDI, Renzo. La 'Fattispecie di pericolosità'. Presupposti di applicazione delle misure e tipologie soggettive nella prospettiva processuale. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 470.

NISCO, Attilio. Principio di determinatezza e interpretazione in diritto penale: considerazioni teoriche e spunti comparatistici. *Archivio penale web*, 2017, 4, p. 19.

NUVOLONE, Pietro. Misure di prevenzione e misure di sicurezza (voce). In *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Milano, 1976, p. 632.

PADOVANI, Tullio. Fatto e pericolosità. In: PAVARINI Massimo; STORTONI Luigi (a cura di). *Pericolosità e giustizia penale*. Bologna: Bononia University Press, 2013, p. 117.

PADULA, Carlo (a cura di). *Le leggi retroattive dei diversi rami dell'ordinamento*. Napoli: Editoriale scientifica, 2018.

PALAZZO, Francesco. *Il principio di determinatezza nel diritto penale*. Padova: CEDAM, 1979.

PALAZZO, Francesco. Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione *ante delictum*. *Criminalia*, Pisa, 2017, 141.

PALIERO, Carlo Enrico. L'indifferenza costruttiva, il contributo della sociologia di Theodor Geiger a teoria e prassi del diritto penale. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2019, p. 705.

PAVICH, Giuseppe; BONOMI, Andrea. *Daspo e problemi di costituzionalità*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 25.5.2015.

PELISSERO, Marco. Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite. *Questione giustizia*, 2016, p. 99.

PELISSERO, Marco. I destinatari della prevenzione *praeter delictum*: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 440.

PELISSERO, Marco. La nozione di ordine pubblico. In:

PELISSERO, Marco (a cura di). *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, in PALAZZO, Francesco; PALIERO, Carlo Enrico (diretto da). *Trattato teorico pratico di diritto penale*, IV. Torino: Giappichelli, 2010, p. 225.

PETRINI, Davide. *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*. Napoli: Jovene, 1996.

PITTARO, Paolo. La natura giuridica delle misure di prevenzione. In: FIORENTIN, Fabio (a cura di). *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 153.

PUGIOTTO, Andrea. Il principio d'irretroattività preso sul serio. *Quaderni costituzionali*, Bologna, 2017, 2, p. 18.

PULITANÒ, Domenico. Misure di prevenzione e problema della prevenzione. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 2017, p. 641.

PULITANÒ, Domenico. Sicurezza e diritto penale. In: DONINI, Massimo; PAVARINI, Massimo (a cura di). *Sicurezza e diritto penale*. Bologna: Bononia University Press, 2011, p. 121.

SALVATO, Luigi. *Profili del "diritto vivente" nella giurisprudenza di legittimità*. Disponibile in: www.cortecostituzionale.it, 2.2015.

STANIG, Eva. L'evoluzione storica delle misure di prevenzione. In: FIORENTIN, Fabio (a cura di). *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 3.

THON, August. *Norma giuridica e diritto soggettivo*, trad. it. a cura di LEVI, Alessandro, Padova: CEDAM, 1951.

VALENTINI Elena. D.a.spo. e obbligo di firma: si acquiscono le perplessità di ordine costituzionale. In: CURI, Francesca (a cura di). *Ordine pubblico e sicurezza nel governo della città*, Bologna: Bononia University Press, 2016, p. 81.

VIGANÒ, Francesco. Art. 2 Prot. 4. In: UBERTIS, Giulio; VIGANÒ, Francesco (a cura di). *Corte di Strasburgo e giustizia penale*. Torino: Giappichelli, 2016, p. 356.

VIGANÒ, Francesco. *Il nullum crimen conteso: legalità 'costituzionale' vs. legalità 'convenzionale'?*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 5.4.2017.

VIGANÒ, Francesco. *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*. Disponibile in: www.penalecontemporaneo.it, 19.12.2016.

VIGANÒ, Francesco. La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano. In: PAVARINI Massimo; STORTONI Luigi (a cura di). *Pericolosità e giustizia penale*. Bologna: Bononia University Press, 2013, p. 61.



ULTERIORI INFORMAZIONI E DICHIARAZIONI DI PATERNITÀ

(integrità scientifica)

Dichiarazione di conflitto di interessi: l'autore conferma che non ci sono conflitti di interesse nello svolgimento di questa ricerca e nella stesura di questo articolo.

Dichiarazione di paternità: tutti e solo i ricercatori che soddisfano i requisiti di paternità per questo articolo sono elencati come autori; tutti i coautori sono pienamente responsabili di questo lavoro nella sua interezza.

Dichiarazione di originalità: L'autore garantisce che il testo qui pubblicato non è stato precedentemente divulgato altrove e che la futura ripubblicazione avverrà solo con espreso riferimento a questa pubblicazione originale; attesta altresì che non vi è plagio di materiale proveniente da terzi o autoplagio.

COME CITARE (ABNT BRASILE):

CONSULICH, F. Lla sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 321-362, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1056.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

O EMPREGO DO BANCO DE PERFIS GENÉTICOS EM CASOS ENVOLVENDO INDIVÍDUOS IDENTIFICADOS CRIMINALMENTE NO BRASIL

APPLICATION OF THE GENETIC PROFILE DATABASE IN CASES INVOLVING CRIMINALLY IDENTIFIED INDIVIDUALS IN BRAZIL

EL EMPLEO DEL BANCO DE PERFILES GENÉTICOS EN CASOS ENVOLVIENDO INDIVIDUOS IDENTIFICADOS CRIMINALMENTE EN BRASIL.

Submetido em: 22.12.2021

Aceito em: 06.08.2022


MARIANA PEREIRA RIBEIRO

ESPECIALISTA EM BIOTECNOLOGIA E GENÉTICA FORENSE

POLÍCIA FEDERAL, CAMPO GRANDE-MS, BRASIL

pereiraribeiomariana@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/5282266090860864>

 <https://orcid.org/0000-0001-7526-1895>

RONALDO CARNEIRO DA SILVA JÚNIOR

DOCTOR EM QUÍMICA ORGÂNICA.

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA-DF, BRASIL

ronaldo.rcsj@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/2059106275042599>

 <https://orcid.org/0000-0001-9213-429X>

RESUMO

A criação da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) e da Lei 12.654/2012 possibilitou o cruzamento de informações genéticas entre laboratórios

nacionais e internacionais, contribuindo para a integração entre as instituições envolvidas na segurança pública. A coleta e inserção de perfis genéticos de indivíduos investigados por crimes (categoria “Identificados Criminalmente”) exige a atuação proativa da Autoridade Policial, Ministério Público e Autoridade Judiciária para auxiliar os casos cuja autoria está sob investigação. O presente trabalho apresenta a evolução de coincidências no BNPG e BFPG envolvendo perfis oriundos de vestígios de crimes e de referência de identificados criminalmente desde a implantação destes bancos até o mês de março de 2021. As informações necessárias foram obtidas por meio de ferramentas computacionais (*software* “CODIS”, versão 8.0, arquivos disponibilizados na rede computacional interna do Setor de Perícias de Genética Forense da Polícia Federal e no Sistema de Criminalística (SISCRIM)) e dos relatórios da RIBPG. A maioria das amostras de identificados criminalmente foi inserida pela Polícia Federal, indicando que essa prática é mais disseminada nesta instituição do que nas Polícias Civis. Ainda, foram obtidas maiores taxas de coincidência para o BFPG em relação ao BNPG para a categoria estudada.

PALAVRAS-CHAVE: RIBPG; bancos de perfis genéticos; identificados criminalmente; CODIS; Polícia Federal.

ABSTRACT

In Brazil, the Integrated Network of DNA Databases (RIBPG) and the Law 12.654/2012 enabled the comparison between information collected by several laboratories, contributing to the security institutions integration. Currently, the collection and insertion of genetic profiles of those investigated for crimes is authorized (“Suspect” category), since it has been required by Police Authority or Public Prosecutor and has been authorized by Judicial Authority. This article presents the evolution of matches between profiles obtained from crime scene traces and “Suspects” category, registered in the BNPG and BFPG since the implementation of these databases until 2021, march. Computational tools (“CODIS” software, version 8.0, and files available in the internal computational network of the Forensic Genetics Department and in the Criminalistics System (SISCRIM), both of the Federal Police) and RIBPG’s reports provided the data to this work. The majority of suspect profiles were inserted by Federal Police, indicating that this practice is widespread in this institution rather than in the Civil Police. Furthermore, higher match rates were obtained for the BFPG in relation to the BNPG for the studied category.

KEYWORDS: RIBPG; DNA databases; suspects; CODIS; Federal Police.

RESUMEN

La creación de la Red Integrada de Bancos de Perfiles Genéticos (RIBPG) y de la Ley 12.654/2012 permitió el cruce de informaciones genéticas entre laboratorios nacionales e internacionales, contribuyendo para la integración entre las instituciones envueltas en la seguridad pública. La recolección e inserción de perfiles genéticos de individuos investigados por delitos (categoría “Identificados Criminalmente”) exige la actuación proactiva de la Autoridad Policial, Ministerio Público y Autoridad Judicial para auxiliar los casos cuya autoría está bajo investigación. El presente trabajo presenta la evolución de coincidencias en el BNPG y BFPG envolviendo perfiles oriundos de huellas de crimen y de referencia de identificados criminalmente desde la implantación de estos bancos hasta el mes de marzo de 2021. Las informaciones necesarias fueron obtenidas por medio de herramientas computacionales (*software* “CODIS”, versión 8.0, archivos disponibles en la red computacional interna del Sector de Pericias de Genética Forense de la Policía Federal y en el Sistema de Criminalística (SISCRIM)) y de los informes de RIBPG. La mayoría de las muestras de identificados criminalmente fue insertada por la Policía Federal, indicando que esa práctica es más diseminada en esta institución de lo que en las Policías Civiles. Aún, fueron obtenidas mayores tasas de coincidencia para el BFPG en relación con el BNPG para la categoría estudiada.

PALABRAS CLAVE: RIBPG; bancos de perfiles genéticos; identificados criminalmente; CODIS; Policía Federal.

1. INTRODUÇÃO

A possibilidade de se obter informação com alto poder de individualização a partir de material biológico representa um dos maiores avanços nas ciências forenses. Por meio da tecnologia de identificação pelo DNA é possível correlacionar uma amostra biológica encontrada no local de crime, como uma mancha de sangue, por exemplo, com o indivíduo que a originou. Tal avanço tecnológico trouxe novas perspectivas para a elucidação de crimes violentos.

O compartilhamento de informações é um processo crucial para garantir o sucesso nos esforços de elucidação de crimes. Embora extremamente eficiente, a identificação por DNA, por si só, tem alcance limitado. O desenvolvimento de tecnologias computacionais, por meio da criação de bancos de dados e softwares capazes de realizar o cruzamento de informações coletadas a partir de várias amostras biológicas, aumentou substancialmente o poder do DNA como ferramenta investigativa (UNITED STATES OF AMERICA, 2020).

Uma das funções mais relevantes dos bancos de DNA é auxiliar a investigação de crimes ao estabelecer relações entre amostras de material biológico coletadas em locais de crime com amostras de referência (ENFSI, 2017). Além disso, por meio dos bancos é possível estabelecer ligações ente ocorrências que aparentemente não são conectadas (UNITED STATES OF AMERICA, 2020). Um crime cometido por um mesmo indivíduo numa determinada localidade, pode ser relacionado a outro ocorrido a muitos quilômetros de distância. A evidência obtida por meio do exame de DNA traz a possibilidade de facilitar a investigação que, pelos meios tradicionais de investigação, dificilmente seria elucidada. Tal possibilidade é crucial, especialmente nos dias atuais, em que há grande conectividade entre estados ou países e facilidade de trânsito de um local para outro.

A implementação de um banco de dados de DNA envolve basicamente 3 partes (BUTLER, 2009):

1. Coleta de amostras de condenados ou suspeitos de acordo com o definido em lei;
2. Processamento e análise das amostras e inserção dos perfis obtidos numa base de dados computacional; e
3. Comparação dos perfis das amostras questionadas obtidas dos vestígios com as amostras referência presentes no banco.

O uso de banco de dados de DNA para elucidação de crimes é eficiente devido ao fato de a maioria dos crimes serem cometidos pelos mesmos perpetradores. Estudos demonstram que mais de 60% dos indivíduos presos por crimes violentos, após liberados da prisão, voltam a ser presos por crimes semelhantes em menos de 3 anos (BUTLER, 2009). Sua efetividade aumenta à medida que mais amostras são inseridas na base de dados.

1.1 SURGIMENTO DOS BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS

O primeiro país a estabelecer um banco de perfis genéticos foi o Reino Unido, em 1994, denominado *UK National Database* (WALLACE, 2006). Em 1998, os Estados Unidos lançaram oficialmente, por meio do FBI (*Federal Bureau of Investigation*), o *National DNA*

Index System (NDIS). Tal banco começou como um projeto piloto em 1990 que ganhou relevância a partir do “*DNA Identification Act*”, em 1994, o qual estabeleceu a possibilidade de elaboração de um banco no âmbito nacional. O CODIS, acrônimo para *Combined DNA Index System*, programa desenvolvido pelo FBI para dar suporte ao NDIS e demais bancos de perfis genéticos norte-americanos, é atualmente utilizado por laboratórios forenses em mais de 50 países, incluindo o Brasil, que alimentam o sistema de forma independente, com seus próprios dados (UNITED STATES OF AMERICA, 2020). O CODIS é um banco de dados hierárquico que contém informações padronizadas que possibilitam a busca de perfis de DNA. Para ser completamente funcional na comparação de perfis de DNA, os laboratórios que fazem uso do CODIS devem ser interconectados a nível local, estadual e federal, de forma que seja viável a realização de comparações de perfis (BUDOWLE *et al.*, 1998).

Uma das formas possíveis de proceder à comparação de perfis genéticos no contexto internacional é por meio da Interpol, a maior organização policial do mundo, constituída por 194 países membros. Em 2002, foi criado seu banco de dados de DNA que, até o primeiro semestre de 2021, possuía mais de 247 mil perfis fornecidos por 84 países membros. A cada dois anos, a Interpol elabora um relatório com o intuito de monitorar o uso de bancos de DNA pelos países membros. O último relatório, de 2019, informa que há 89 países membros que utilizam perfis genéticos em investigações policiais e 70 países que possuem bancos de dados de DNA (INTERPOL, 2021).

A cada três anos acontece o Simpósio Internacional de Gestores de Laboratórios Forenses, organizado pela Interpol, cujo objetivo principal é apresentar os avanços científicos de métodos que envolvem as ciências forenses, bem como sugestões de aplicações em investigações criminais. Um dos eventos do referido Simpósio é a revisão de artigos científicos relacionados às ciências forenses. No período de 2010 a 2013, foram revisados 114 artigos científicos abrangendo temas como STR autossômico, Y-STRs, Polimorfismos de Único Nucleotídeo (SNPs), marcadores de inserção e deleção (InDel), identificação de fluidos biológicos e novas plataformas genômicas. No Simpósio de 2016, foram examinados 75 artigos do período que abrange 2013-2016, focados em *rapid DNA*, análises de perfis complexos de DNA,

incluindo misturas e DNA escasso, e aplicações do sequenciamento de nova geração. Já no Simpósio de 2019, foram revisados mais de 230 artigos, envolvendo temas diversos: expansão de *loci* para entrada no CODIS, marcadores STRs para análises rápida, genealogia genética, sequenciamento de nova geração, interpretação de misturas e softwares relacionados, transferência de DNA entre superfícies, biologia forense e identificação de fluidos biológicos, fenotipagem por meio de DNA, privacidade e questões éticas, bem como documentos de padronização e guias procedimentais. Os guias procedimentais e documentos de padronização foram elaborados por várias instituições oficiais internacionais como *Scientific Working Group on DNA Analysis Methods (SWGDM)*, *Department of Justice of US (US DOJ)*, *Standards Board (ASB)*, *International Organization for Standardization (ISO)*, *UK Forensic Science Regulator (UKFSR)*, *International Society for Forensic Genetics (ISFG)*, *European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI)* e *Organization of Scientific Area Committees for Forensic Science (OSAC)* (BUTLER ; WILLIS, 2019). O crescimento do número desse tipo de publicação nos últimos anos revela a importância crescente da genética forense no contexto das ciências forenses.

1.2 BANCO DE PERFIS GENÉTICOS NO BRASIL

Em 2007, numa reunião da Rede Nacional de Genética Forense, foi criado o grupo que seria o precursor da atual Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG). Posteriormente, um acordo firmado em 2009 com o Federal Bureau of Investigation – FBI possibilitou o uso da tecnologia de banco de dados “CODIS” no Brasil. A instalação e o treinamento ocorreram em 2010. Num primeiro momento, por inexistência de legislação específica que tratasse do assunto, apenas amostras oriundas de vestígios eram inseridas no banco de dados brasileiro. A inclusão de perfis de referência de suspeitos e condenados só foi possível a partir da promulgação da Lei 12.654/2012 (SILVA JUNIOR, 2020). Seguindo a promulgação de tão importante marco legislativo, a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos foi formalizada por meio do Decreto n.º 7.950/2013. Desde então, por meio de Acordos de Cooperação Técnica, diversas Unidades da Federação assumiram a responsabilidade de inserir perfis genéticos de amostras coletadas de locais de crime, corpos sem identificação e de referências,

com a finalidade de subsidiar a apuração de crimes e a identificação de pessoas desaparecidas (RIBPG, 2019).

A RIBPG é composta pelo Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG), pelos Bancos de Perfis Genéticos de 20 estados (AL, AM, AP, BA, CE, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PR, RJ, RO, RS, SC e SP)¹, pelo Banco Distrital e pelo Banco Federal de Perfis Genéticos (BFPG), sendo que este último é alimentado pelos perfis obtidos no âmbito de investigações da Polícia Federal². Os perfis genéticos que atendem aos devidos critérios de admissibilidade são enviados periodicamente ao BNPG, onde regularmente são feitos os confrontos com todos os perfis inseridos pelos laboratórios que integram a RIBPG, assim como perfis encaminhados de outros países por meio da Interpol. Esses confrontos permitem relacionar suspeitos a locais de crime bem como locais de crime entre si (SILVA JUNIOR, 2020).

Segundo descrito no Manual de Procedimentos Operacionais da RIBPG, versão 4 (RIBPG, 2019), há sete categorias de amostras biológicas relacionadas a casos criminais que podem ser inseridas: Vestígio (*Forensic, Unknown*), Vestígio Parcial (*Forensic Partial*), Vestígio com Mistura (*Forensic Mixture*), Condenado (*Convicted Offender*), Identificado Criminalmente (*Suspect, Known*), Decisão Judicial (*Legal*) e Restos Mortais Identificados (RMI). Ainda conforme o Manual:

- “Vestígios” são amostras biológicas coletadas em locais de crime ou em vítimas, conforme preceitua o Código de Processo Penal, contendo material genético de apenas um indivíduo;
- “Vestígios Parciais” são amostras biológicas coletadas em locais de crimes ou em vítimas, conforme preceitua o Código de Processo Penal, das quais se obteve um perfil parcial;
- “Vestígios com Mistura” são amostras biológicas coletadas em locais de crime ou em vítimas, conforme preceitua o Código de Processo Penal, contendo material genético de mais de um indivíduo;

1 Até a publicação do último relatório da RIBPG (novembro-2020), Acre, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins ainda não participavam da Rede.

2 O BFPG foi criado em 28/09/2011, por meio da Portaria n.º 079/2011. Nessa época, a RIBPG ainda estava em processo de implantação.

- “Condenados” são amostras biológicas coletadas de indivíduos condenados pelos crimes descritos no Art. 9º-A da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal);
- “Identificados Criminalmente” são amostras biológicas coletadas por ocasião da identificação criminal, como estabelece a Lei 12.037, de 1º de outubro de 2009 (Lei de Identificação Criminal);
- “Decisão Judicial” refere-se a amostras biológicas coletadas por ordem judicial em situações nas quais a pessoa relacionada não se enquadra nas categorias “Condenados” nem “Identificados Criminalmente”.
- “Restos Mortais Identificados” refere-se a amostras de indivíduos falecidos e identificados que podem ser incluídos em bancos de dados de perfis genéticos, conforme Resolução vigente do Comitê Gestor (Resolução nº 11 vigente em agosto de 2021).

O BNPG possibilita que sejam cruzadas informações coletadas por diversos laboratórios, contribuindo para a integração entre as instituições envolvidas na segurança pública. Até novembro de 2014 foram detectadas coincidências apenas de perfis oriundos de vestígios. Esse tipo de coincidência, por si só, já é muito importante, pois a simples informação de que dois ou mais crimes foram cometidos por um mesmo indivíduo, já permite que esforços investigativos independentes sejam unificados (RIBPG, 2015). Em 2015, a Rede detectou a primeira coincidência entre perfil genético de suspeito, coletado pela Polícia Federal, e amostras de local de crime coletadas pela Polícia Civil do Paraná (RIBPG, 2015). E, em outubro de 2020, foi relatado a primeira coincidência transcontinental entre amostra de suspeito coletado pela Áustria e amostra coletada de local de crime ocorrido nos estados do Ceará e Tocantins, processados pela Polícia Federal (RIBPG, 2020).

Apesar de o banco de perfil genético ser uma ferramenta amplamente utilizada, especialmente na América do Norte e na Europa (TRINDADE, 2018), ainda está em fase de desenvolvimento no Brasil. Isso se deve, provavelmente, não apenas à deficiência estrutural de grande parte dos laboratórios que compõem a RIBPG, mas também à resistência de parte da sociedade que ainda percebe o uso do DNA na identificação criminal como uma afronta ao direito fundamental

da não autoincriminação previsto na Constituição Federal de 1988 e na Convenção Americana de Direitos Humanos (RE 973.837/MG).

1.3 ASPECTOS LEGAIS ENVOLVENDO O BANCO DE PERFIS GENÉTICOS NO BRASIL

A Lei n.º 12.654/2012, ao promover alterações em dispositivos penais que versam sobre execução penal e identificação criminal (Lei n.º 7.210/1984 e Lei n.º 12.037/2009, respectivamente), permite a coleta de perfil genético como forma de identificação criminal. Assim, segundo a Lei n.º 7.210/1984, atualmente é obrigatória a coleta de perfil genético, independentemente de autorização judicial, de condenados por crime doloso praticado com violência grave contra a pessoa, bem como por crime contra a vida, contra a liberdade sexual ou por crime sexual contra vulnerável.

Já a Lei n.º 12.037/2009 atualmente dispõe que a autoridade policial – federal, distrital ou estadual - poderá requerer ao juiz competente, no caso de inquérito instaurado, a inserção do perfil genético de indivíduo investigado criminalmente, permitindo que seja realizado o confronto deste não apenas no escopo do caso investigado, mas também englobando os perfis presentes nos bancos de dados do país. As amostras obtidas neste contexto compõem a categoria “Identificado Criminalmente”, alvo deste estudo.

Segundo o Manual de Procedimentos Operacionais da RIBPG (RIBPG, 2019), uma coincidência confirmada com identificado (*Offender Hit*) ocorre quando um ou mais vestígios são ligados a um criminoso condenado ou a uma pessoa identificada criminalmente. Pode ser fria (*cold*), quando não existe qualquer suspeita, ou quente (*warm*), quando existe suspeita prévia.

Embora seja uma medida em que há previsão legal, a inserção de perfis genéticos de identificados criminalmente é uma prática pouco adotada: apenas 0,95% das amostras que compõem o banco pertencem a esta categoria. Atualmente, há no BNPG uma maior proporção de perfis genéticos de condenados (75,67%), seguido de vestígios (16,56%), segundo o XIII Relatório da Rede Integrada de

Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG, 2020). Isso pode representar uma subutilização da ferramenta, tendo em vista seu potencial para fornecer informações úteis na fase de investigação. Além da Polícia Federal, apenas os laboratórios dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás, Minas Gerais e Pernambuco inseriram amostras nas categorias “Identificados Criminalmente, Decisão Judicial e Restos Mortais Identificados” até 28 de novembro de 2020, conforme relatório da RIBPG. A realização do confronto desse tipo de amostra pode auxiliar na resolução do caso em momento oportuno, evitando a ocorrência de novos crimes, ou então evidenciando o não envolvimento do suspeito naquele crime, orientando os esforços investigativos para outra direção. Outra possibilidade é correlacionar o investigado cujo perfil foi inserido no momento da investigação com outros delitos para os quais sequer havia um suspeito.

Há inúmeros exemplos de casos resolvidos graças ao uso dos bancos de dados de DNA em países como os EUA, que possui maior tempo de uso desta ferramenta. Alguns exemplos demonstram que crimes violentos poderiam ter sido evitados, caso um banco de dados de DNA houvesse sido implementado anteriormente. Por exemplo, Ordway, 1996, relata: “Se o Estado de Maine tivesse um banco de dados de DNA quando o corpo da jovem de 18 anos Lisa Garland foi descoberto, seu assassinato poderia ter sido resolvido imediatamente e uma jovem de 15 anos poderia ter escapado do horror de ter sido estuprada, esfaqueada e abandonada para morrer pelo mesmo assassino de Garland”.

No Brasil, pode-se citar como exemplo o caso do “Maníaco de Contagem”, que matou e estuprou 5 mulheres, em 2009. M.A.T. já havia sido condenado previamente por roubar e matar um taxista. Se o BNPG estivesse funcionando à época destes crimes, pelo menos quatro mortes e estupros poderiam ter sido evitados, pois, logo após a morte da primeira mulher, o DNA do criminoso teria sido coletado e comparado com os dados no BNPG, ocasionando sua identificação imediata e prisão, impedindo-o de cometer novos assassinatos (TRINDADE, 2018).

Tendo em vista tal realidade, o objetivo do presente estudo é demonstrar a evolução de coincidências (*Matches*) entre perfis genéti-

cos oriundos de vestígios e perfis na categoria “Identificados Criminalmente” nos Bancos Nacional e Federal de Perfis Genéticos (BNPG e BFPG) desde sua implantação até o mês de março de 2021.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

A RIBPG utiliza o número de coincidências confirmadas e o número de investigações auxiliadas como critérios de avaliação dos resultados dos bancos de perfis genéticos. Uma “investigação auxiliada” é definida como um procedimento de investigação criminal no qual o banco de perfis genéticos adiciona valor ao processo investigativo. Já as coincidências confirmadas são aquelas observadas entre vestígios ou entre vestígio e condenado ou identificado criminalmente (RIBPG, 2015). Os relatórios semestrais da Rede trazem os números referentes a essas avaliações desde a primeira publicação, em novembro de 2014.

O presente trabalho abordou as coincidências confirmadas relacionadas aos casos que envolviam apenas as amostras presentes na categoria “Identificados Criminalmente” (*Suspect*), tanto para o BNPG quanto para o BFPG. Inicialmente, foram obtidos os números de coincidências separadamente para ambos os bancos e foram calculadas as respectivas taxas de coincidência ou “*performance ratio*”. Segundo o *DNA Working Group* do ENFSI (*European Network of Forensic Science Institutes*), esse parâmetro indica a performance de um banco de dados de DNA ao se dividir o número de *matches* entre perfis de indivíduos e amostras obtidas de local de crime pelo número total de perfis de indivíduos incluídos no banco (ENFSI, 2017). Para o presente trabalho, foi feita a razão entre o número de coincidências (perfis de vestígios e perfis na categoria “Identificados Criminalmente”) e o número total de perfis genéticos cadastrados na categoria “Identificados Criminalmente”. Referidas taxas foram calculadas separadamente para o BNPG e para o BFPG.

As informações supracitadas foram fornecidas pelos administradores dos Bancos Nacional e Federal de Perfis Genéticos, que utilizaram o software “CODIS” versão 8.0 para a coleta de dados. Foram utilizados os filtros “*Match Date*”, “*Match ID*”, “*Target Agency ID*”, “*Target Specimen ID*”, “*Target Index*”, “*Target Disposition*”, “*Candi-*

date Agency ID”, “*Candidate Specimen ID*” e “*Candidate Disposition*”, de forma que fossem relatadas apenas as coincidências envolvendo amostras questionadas e perfis de indivíduos cadastrados na categoria “Identificados Criminalmente”, tanto no BNPG quanto no BFPG. A consulta foi realizada em 23/03/2021, dessa forma, coincidências e inserções de perfis após referida data não foram contabilizados.

Para a obtenção dos números de perfis nas categorias “Vestígios” e “Identificados Criminalmente” no BNPG, foram consultados os relatórios semestrais da RIBPG, disponíveis por meio do endereço “<https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio>”, publicados de maio de 2014 a novembro de 2020. Tendo em vista que durante o desenvolvimento deste trabalho o último relatório disponível era de novembro de 2020, os dados referentes ao ano de 2021 (até 23/03/2021) do BNPG foram fornecidos pelo administrador deste banco.

Os dados atinentes ao BFPG (números de perfis nas categorias “Vestígios” e “Identificados Criminalmente”) foram fornecidos pelo administrador do referido banco.

Após a obtenção dos registros de coincidências, cada uma foi analisada a fim de se obter informações sobre o tipo de crime e amostras coletadas. As informações detalhadas de cada caso foram acessadas por meio dos arquivos disponibilizados na rede computacional interna do Setor de Perícias de Genética Forense da Polícia Federal e no Sistema de Criminalística (SISCRIM), da Polícia Federal. Tais buscas foram realizadas para seleção de casos a fim de ilustrar o uso do banco de perfis genéticos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde a implantação do BNPG até março de 2021, foram relatadas 31 coincidências envolvendo amostras questionadas (identificadas no CODIS como “*Forensic*”) e amostras referência cadastradas como “Identificado Criminalmente” (identificadas no CODIS como “*Suspect*”). Já no BFPG, para o mesmo período, foram relatadas 77 coincidências da mesma categoria. A Tabela 1 mostra o resulta-

do da coleta de dados do BNPG e BFPG para o período de 2014 a 23/03/2021.

TABELA 1- RESULTADOS DAS CONSULTAS REALIZADAS NO BNPG E BFPG PARA O PERÍODO ESTUDADO.

ANO	Número de Coincidências no BNPG	Número de Coincidências no BFPG	Número de amostras na categoria “Vestígios” no BNPG	Número de amostras na categoria “Vestígios” no BFPG	Número de amostras na categoria “Identificados Criminalmente” no BNPG	Número de amostras na categoria “Identificados Criminalmente” no BFPG
2014 ³	0	0	1.524	352	26	33
2015	1	0	2.647	685	62	63
2016	0	1	4.298	1.084	108	112
2017	1	19	5.925	1.429	280	226
2018	3	15	7.872	1.626	441	368
2019	9	17	10.515	2.014	684	552
2020	16	22	15.220	2.675	877	619
2021	1	3	16.758	2.728	918	642
Total	31	77	16.758	2.728	918	642

Fonte: Elaborado pelos autores

É importante esclarecer que os critérios para inserção de perfis no BNPG são mais restritos que no BFPG. Para serem inseridos tanto no BFPG quanto no BNPG, os perfis genéticos de amostras oriundas de vestígios devem possuir no mínimo 8 dos 13 CODIS *Core Loci*. Os perfis que não apresentem 8 dos 13 CODIS *Core Loci*, mas que possuam 8 marcadores obtidos dentre 20 (13 CODIS *Core loci* + 7 *Core loci* expandido), podem ser incluídos no BFPG, mas não no BNPG (POP-I-AP-GEF-8.3). Além disso, perfis de mistura não podem ser submetidos ao BNPG (Manual de Procedimento da RIBPG, 2017). Por esta razão, há perfis presentes no BFPG que não foram adicionados ao BNPG. Dos 2.728 perfis de vestígios presentes no BFPG até 23/03/2021, 321 não foram inseridos no BNPG por não atingirem os critérios necessários para inclusão neste banco.

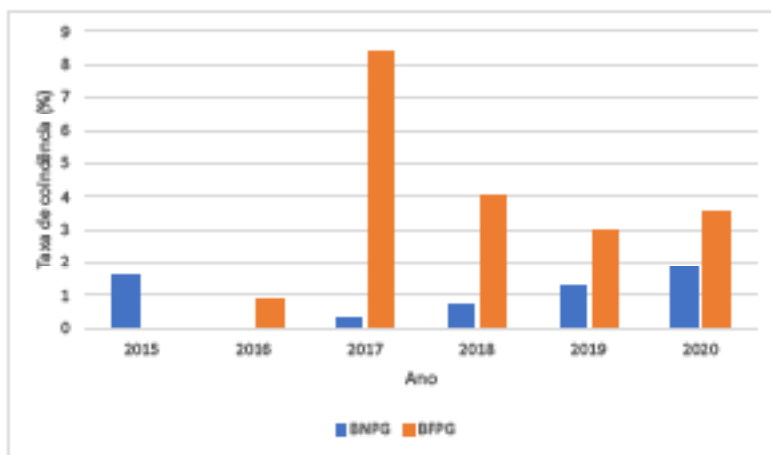
Entre as 31 e 77 coincidências encontradas respectivamente para o BNPG e o BFPG, apenas um perfil referente a identificado criminalmente foi relacionado a coincidências em ambos os bancos.

3 O início do funcionamento do BFPG ocorreu antes do BNPG. Portanto, foram acrescidos ao ano de 2014 os perfis que haviam sido inseridos no BFPG antes deste ano.

As taxas de coincidência (*performance ratio*) para o BNPG e BFPG foram calculadas anualmente de 2015 a 2020, conforme o Gráfico 1. As taxas de coincidência referentes a todo o período analisado para o BNPG e BFPG foram de 0,03 (3%) e 0,11 (11%), respectivamente.

Quando se trata de vestígios, maiores taxas de coincidência sugerem que as amostras de local de crime estão sendo coletadas de maneira eficiente e os critérios para inclusão e retenção de perfis de referência são adequados. Logo, essa medida pode revelar se os perfis “certos” estão sendo inseridos no banco (ENFSI, 2017). No caso dos perfis oriundos de casos ainda em fase de investigação (identificados criminalmente ou “*Suspects*”), boas taxas de coincidência indicam que as investigações têm sido conduzidas de forma satisfatória, indicando corretamente os suspeitos cujos perfis estão sendo inseridos nos bancos de perfis genéticos.

GRÁFICO 1. TAXAS DE COINCIDÊNCIA ANO A ANO PARA O BNPG E BFPG.



Fonte: Elaborado pelos autores

Do total das 31 coincidências encontradas no BNPG, 23 envolviam casos em que a amostra referência (suspeito) foi inserida pela Polícia Federal e a amostra questionada (vestígio) foi inserida pelos estados e pelo Distrito Federal. Em 6 casos, ocorreu o oposto, ou seja, a amostra referência (suspeito) foi inserida pelos estados e a amostra

questionada (vestígio) foi inserida pela Polícia Federal. Apenas 2 casos se tratavam de coincidências entre amostras inseridas (questionada e referência) por meio de bancos estaduais.

O BFPG, alimentado exclusivamente pelo Laboratório de Genética da Polícia Federal, sempre se sobressaiu em relação ao número de inserções na categoria “Identificados Criminalmente” (*Suspect*), conforme pode ser visualizado na Tabela 1 (das 918 amostras presentes no BNPG até março de 2021, 642 eram provenientes do BFPG). Tal fato explica por que a maioria das coincidências encontradas no BNPG envolvendo indivíduos identificados criminalmente tratam-se de *matches* entre amostras questionadas dos estados e amostras referência da Polícia Federal, indicando que há maior tendência de que a prática de inserir perfis de indivíduos identificados criminalmente seja mais disseminada na Polícia Federal em relação aos estados.

Na Polícia Federal, ao contrário do que acontece em parte dos estados, a Perícia Criminal é integrante da organização policial. Tal fato provavelmente contribui para que ocorra maior integração entre Peritos Criminais e Delegados durante a fase de investigação e, conseqüentemente, maiores índices de inclusão de perfis de indivíduos identificados criminalmente no BFPG.

Dessa forma, no que tange ao uso do BNPG para a categoria estudada, há maiores chances de que as investigações em curso nos estados sejam auxiliadas pela Polícia Federal do que o contrário. Além disso, apenas duas coincidências foram relatadas entre estados e o Distrito Federal no BNPG em todo o período de implementação do banco. Até o último relatório da RIBPG, de novembro de 2020, foram registradas inserções no conjunto “Identificados Criminalmente, Decisões Judiciais e Restos Mortais Identificados” apenas para os estados de Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Polícia Federal. Isso revela que a adoção da prática proativa de inserção de perfis de suspeitos pelas Unidades da Federação ainda é bastante deficitária. Tal medida tem o grande potencial de incrementar a taxa de resolução de crimes mais comumente investigados pelas Polícias Cíveis e que geram grande comoção social, muitas vezes cometidos de forma continuada e em diferentes localidades, como estupro, por exemplo.

Modelos econômicos tradicionais sugerem que a propensão ao cometimento de um crime é inversamente proporcional à expectativa de punição esperada, ou seja, quanto maior a expectativa de punição, menor a incidência criminal (DOLEAC *et al.*, 2017). O modelo formulado por Becker em 1968 sugere que um indivíduo comete crime quando os benefícios esperados superam os custos.

O trabalho de Doleac, 2017, traz resultados surpreendentes ao demonstrar que os bancos de dados de DNA apresentam um efeito desencorajador na reincidência de crimes, especialmente para crimes violentos e relacionados à propriedade, contribuindo para a diminuição das taxas de criminalidade. Os resultados obtidos dão suporte à hipótese de que o custo-benefício de se aumentar a probabilidade de condenação por meio do uso do DNA é mais efetivo do que punições mais severas, como aumentar o tempo de encarceramento, indicando que boa parte dos criminosos são desencorajados a cometer novos crimes. Ainda, segundo a autora, um dos motivos pelos quais houve uma grande redução da criminalidade nos EUA nas últimas duas décadas pode ser atribuída, em parte, ao estabelecimento e constante crescimento dos bancos de dados de DNA que ocorreu nesse período.

Mais surpreendente ainda foram os resultados obtidos no trabalho de Tegner Anker *et al.*, 2017, realizado na Dinamarca e que levou em consideração uma grande expansão do banco de dados de DNA ocorrido em 2005. Após referida expansão, detectaram um significativo aumento na probabilidade de detecção de criminosos e diminuição na reincidência. Tal fato contribuiu para a melhoria comportamental e da vida social dos criminosos, indicando que se tornaram menos propensos a cometer crimes e mais inclinados a preservar a estabilidade familiar. Este estudo conclui que o aumento de 1% na probabilidade de ser descoberto reduz a criminalidade em quase 2%, e que as medidas para aumentar a eficiência na identificação criminal de ofensores representam meio eficiente na redução da criminalidade e aumento da segurança pública.

Uma das maiores demandas sociais do Brasil está relacionada à questão da segurança pública, devido aos elevados índices de criminalidade. Segundo o mapa mundial da violência elaborado pela Organização Mundial da Saúde em 2014, o Brasil estaria entre os países com

maiores taxas de homicídios do mundo, com índices de resolução que variam de 5% a 8%, segundo dados da Associação Brasileira de Criminalística (TRINDADE, 2018). Em 2019, foram registrados mais de 66.000 casos de estupro (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020). Tal cenário gera significativa sensação de impunidade, o que contribui sobremaneira para que a criminalidade permaneça elevada.

Dessa forma, o uso de banco de perfis genéticos no Brasil representa uma ferramenta em potencial para auxiliar nas investigações, melhorando o índice de resoluções de crimes. Levando-se em consideração os aspectos sociais e políticos que envolvem a temática no Brasil, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que o banco de dados de DNA receba maior aceitação. A discussão é sempre válida, mas ainda há conceitos mal compreendidos por legisladores, operadores do direito e sociedade em geral, gerando tentativas de retrocessos legais e rejeições infundadas ao uso desta ferramenta, cujo uso já mostrou grande eficácia em vários países desenvolvidos.

4. ESTUDOS DE CASOS

A seguir, serão relatados três casos que envolvem coincidências registradas no BNPG entre amostras questionadas (categorias “*Forensic Unknown*” e “*Forensic Partial*”) e referência de indivíduos identificados criminalmente (categoria “*Suspect*”) para ilustrar o uso do banco de perfis genéticos.

Caso 1: Em janeiro de 2015, ocorreu a explosão de um caixa eletrônico num bairro de Curitiba-PR. Foram coletados os vestígios relacionados ao crime pela Polícia Científica paranaense e os perfis genéticos obtidos foram inseridos no Banco de Perfis Genéticos do Paraná. Referidos perfis foram adicionados também ao BNPG. Em setembro de 2015, em decorrência da operação “Dunamis”, cujo objetivo foi desarticular organização criminoso especializada em roubos a caixas eletrônicos, a Polícia Federal coletou e inseriu no BFPG perfis de 16 suspeitos. Quando referidas amostras foram adicionadas ao BNPG, foi reportada a coincidência

entre a amostra de um dos 16 suspeitos (V.S.) e aquela amostra que havia sido inserida pela Polícia Científica paranaense, em janeiro de 2015. Este caso representa o primeiro *match* do BNPG, em que houve a coincidência entre perfil genético de identificado criminalmente coletado pela Polícia Federal com perfil obtido em cena de crime de um órgão pericial estadual.

Caso 2: Em dezembro de 2017 foram expedidos dois mandados de coleta de material biológico da 1ª Vara da Subseção Judiciária de Uberaba, tendo como representantes o Ministério Público Federal e um Delegado de Polícia Federal de Uberaba e como representados, sete indivíduos (A.P., A.M.J.S., F.S., F.A.C., G.M.S., P.A.S.S. e J.A.A.). Os perfis genéticos obtidos a partir das amostras de referência foram inseridos no Banco Federal de Perfis Genéticos (BFPG) em 19/09/2018 e foram confrontados com aqueles já cadastrados no referido banco, não tendo sido encontrados *matches*. Os perfis então foram adicionados ao BNPG, também sem a ocorrência de *matches*. Em 2019, o laboratório de SP inseriu no seu banco um perfil oriundo de amostra de sangue, coletada em via pública em local de roubo consumado de empresa de transporte de valores/tentativa de homicídio/morte decorrente de intervenção policial. Referido perfil foi adicionado ao BNPG e, após ser confrontado com as amostras presentes, foi obtido um *match* com o perfil referência de F.S, que havia sido inserido em 2017.

Caso 3: Em dezembro de 2019 foi expedido, pela 1ª Vara Criminal da Comarca de Blumenau/SC, mandado de coleta de material biológico de A.S.S., após representação formulada por Delegada de Polícia Federal. O perfil genético foi inserido no BFPG e no BNPG em novembro de 2020, apresentando cinco coincidências, uma delas no BFPG e, as outras, no BNPG. A coincidência encontrada no BFPG estava relacionada a amostra coletada por Peritos Criminais Federais de Foz do Iguaçu durante exame de local em casa que teria sido usada pelos criminosos que explodiram e roubaram a sede da empresa de transporte de valores PROSE-

GUR, localizada à Rua Monday, Bairro San Jose, Cidade do Leste, Paraguai, caso amplamente divulgado pela mídia em 2017. Em relação às coincidências encontradas no BNPG, se referiam aos seguintes crimes: roubo ocorrido em rodovia em São Bernardo do Campo; roubo seguido de morte e roubo tentado de carro forte (empresa Brinks), em 2017, em rodovia na cidade de Jacaré/SP; tentativa de roubo a carro forte na Rodovia Mogi-Bertioga/SP; roubo a empresa de valores Brinks realizado no Aeroporto Regional de Blumenau, em 2019. As coincidências encontradas mostram a recorrência dos crimes cometidos pelo mesmo criminoso num curto espaço de tempo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de países pioneiros no uso de banco de dados de perfis genéticos revela que a quantidade de amostras que o compõe é crucial para seu sucesso. Da mesma forma, conforme resultados obtidos neste trabalho, o aumento no número de inserções de perfis genéticos na categoria “Identificados Criminalmente” ocasionou um aumento no número de “*matches*” e, conseqüentemente, mais investigações foram auxiliadas graças às informações genéticas fornecidas pelos bancos. Nos casos de perfis genéticos na categoria “Investigados Criminalmente”, a Polícia Federal inseriu a maioria dos perfis atualmente presentes no BNPG. Por representar um tipo de amostra que demanda maior proatividade da Autoridade Policial para que seja inserida nos bancos, é possível que uma maior integração entre estes e os Peritos Criminais contribua para que isso aconteça com maior frequência. A atual estrutura organizacional da Polícia Federal, em que setores diversos ocupam a mesma estrutura física, permite uma maior interação entre os integrantes dos diversos cargos que compõem a Instituição. Por outro lado, observa-se ainda a baixa adesão dos estados em relação à inserção dessa categoria de perfil sendo que, até a conclusão deste trabalho, apenas cinco haviam realizado esse tipo de inclusão no banco. A mudança dessa realidade tem o potencial de contribuir para a elevação na taxa de coincidência nos bancos e, em última instância, para o número de investigações auxiliadas no país, especialmente nos casos de crimes violentos que trazem danos irreparáveis às vítimas.

Dessa forma, incrementar o diálogo entre os diversos integrantes da Polícia e da Perícia Criminal nos estados pode contribuir para o crescimento das taxas de coincidência para a categoria estudada.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

MARIANA PEREIRA RIBEIRO

BACHAREL EM CIÊNCIAS BIOLÓGICAS (UFMS), ESPECIALISTA EM BIOTECNOLOGIA E GENÉTICA FORENSE (UEM). ATUALMENTE, É PERITA CRIMINAL FEDERAL.

RONALDO CARNEIRO DA SILVA JÚNIOR

PERITO CRIMINAL FEDERAL LOTADO NA DIRETORIA TÉCNICA DA POLÍCIA FEDERAL. CHEFE DO SETOR DE BANCO DE PERFIS GENÉTICOS (SEBAN/DITEC/PF). ADMINISTRADOR DO BANCO NACIONAL DE PERFIS GENÉTICOS E COORDENADOR DO COMITÊ GESTOR DA REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS. FARMACÊUTICO BIOQUÍMICO ESPECIALISTA EM BIOLOGIA CELULAR E MOLECULAR, COM TÍTULOS DE MESTRE E DOUTOR PELA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. FOI CHEFE DO SETOR TÉCNICO-CIENTÍFICO DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA FEDERAL NO ESTADO DO ACRE ENTRE 2012 E 2014 E RESPONSÁVEL PELA ÁREA DE PERÍCIAS DE GENÉTICA FORENSE DO INSTITUTO NACIONAL DE CRIMINALÍSTICA ENTRE 2016 E 2018. MEMBRO DA INTERNATIONAL SOCIETY FOR FORENSIC GENETICS (ISFG). ELEITO INTEGRANTE DA JUNTA DIRECTIVA DO GRUPO IBERO-AMERICANO DE TRABALHO EM ANÁLISE DE DNA DA ACADEMIA IBERO-AMERICANA DE CRIMINALÍSTICA E ESTUDOS FORENSES (GITAD/AICEF) PARA OS BIÊNIOS 2017/2019, 2019/2021 E 2021/2023. FOI COLABORADOR DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP) NO ANO DE 2018, DENTRO DO PROJETO DE AQUISIÇÃO DE INSUMOS PARA OS LABORATÓRIOS DE DNA/PROGRAMA COLETA DE MATERIAL BIOLÓGICO NOS PRESÍDIOS BRASILEIROS. É REVISOR DE PROJETOS DA FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA DO DISTRITO FEDERAL - FAP/DF E DE ARTIGOS CIENTÍFICOS PARA A REVISTA CRIMINALÍSTICA E MEDICINA LEGAL, REVISTA ESPAÑOLA DE MEDICINA LEGAL (ELSEVIER) E SCIENCE & JUSTICE (ELSEVIER). PROFESSOR DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA. IDEALIZADOR E MEMBRO DA EQUIPE GERENCIAL DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA INTEGRADO DE DNA - SINDNA.

REFERÊNCIAS

BECKER, Gary. S. Crime and Punishment: an economic approach.

Journal of Political Economy. p. 169-217, 1968.

BRASIL. *Decreto nº 7950/2013*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7950.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 7.210/1984*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.037/2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12037.htm. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.654/2012*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12654.htm. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8072/1990*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8072-25-julho-1990-372192-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Portaria nº 079/2011-DITEC/DPF*, de 28 de novembro de 2011. Cria o Banco Federal de Perfis Genéticos.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Procedimento para o Banco Federal de Perfis Genéticos (BFPG)*. Sistema Nacional de Criminalística. Versão nº 3, p. 7-33, Código: POP-I-APGEF-8.3, de 08/02/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 973.837/MG*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11828210>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BUDOWLE, Bruce.; MORETTI, Tamyra., R.; NIEZGODA, Stephen., J.; BROWN, Barry., L. “CODIS and PCR Based Short Tandem Repeat Loci: Law Enforcement Tools”. Laboratory Division of the Federal Bureau of Investigation, 1998.

BUTLER, John. *Fundamentals of Forensic DNA Typing*. Elsevier, 2009.

BUTLER, John; WILLIS, Sheila. “Interpol review of forensic biology and forensic DNA typing 2016-2019”. *Forensic Science International: Synergy*, 2019.

DOLEAC, Jennifer L. “The effects of DNA databases on crime”. *American Economic Journal: Applied Economics*. v. 9, n. 1, p. 165-201, 2017.

TEGNER ANKER, Anne Sofie; DOLEAC, Jennifer; LANDERS, Rasmus. The Effects of DNA Databases on the Deterrence and Detection of Offenders”. *SSRN Electronic Journal*. 2017.

ENFSI. 2017. *DNA-database management review and recommendations*. Disponível em: <https://enfsi.eu/wp-content/uploads/2017/09/DNA-databasemanagement-review-and-recommendatations-april-2017.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

INTERPOL. *Global DNA Profiling Survey Results 2019*. Disponível em: <https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/DNA>. Acesso em: 20 abr. 2021.

ORDWAY, R. State DNA lab will speed up investigations. *Bangor Daily News*. 1996. Disponível em: <https://archive.bangordailynews.com/1996/10/24/state-dna-lab-will-speed-up-investigations/>. Acesso em: 23 ago. 2020.

RIBPG. *Manual de Procedimentos Operacionais da RIBPG* - versão 4. Resolução nº 14. Brasília: Comitê Gestor da RIBPG, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg>. Acesso em: 16 abr. 2020.

RIBPG. *III Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos*. Brasília: Comitê Gestor da RIBPG, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg>. Acesso em: 08 fev. 2021.

RIBPG. *XI Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos*. Brasília: Comitê Gestor da RIBPG, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg>. Acesso em: 10 fev. 2021.

RIBPG. *XIII Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos*. Brasília: Comitê Gestor da RIBPG, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SILVA JUNIOR, Ronaldo Carneiro. Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos: bases sólidas e futuro promissor na promoção da justiça no Brasil. *Evidência*. n. 13, 2020.

TRINDADE, Bruno Rodrigues. Banco Nacional de Perfis Genéticos: exame da constitucionalidade à luz da dignidade humana. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*. v. 9, n. 1, p. 175-211, 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. Federal Bureau of Investigation (FBI). DNA Fingerprint Act of 2005, Expungement Policy. Disponível em: <https://www.fbi.gov/services/laboratory/biometric-analysis/codis>. Acesso em: 4 ago. 2020.

WALLACE, Hellen. The UK National DNA Database: balancing crime detection, human rights and privacy. *EMBO Reports*. v. 7 p. 26-30, jul. 2006. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1490298/>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

RIBEIRO, M. P.; SILVA JÚNIOR, R. C. da. O emprego do Banco de Perfis Genéticos em casos envolvendo indivíduos identificados criminalmente no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 363-386, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.920.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

DIÁLOGO ENTRE A QUÍMICA E O DIREITO: UMA APROXIMAÇÃO NECESSÁRIA PARA A LEI DE DROGAS

*DIALOGUE BETWEEN CHEMISTRY AND LAW: A
NECESSARY APPROACH TO DRUG LAW*

*EL DIÁLOGO ENTRE LA QUÍMICA Y EL DERECHO: UN
ENFOQUE NECESARIO PARA LA LEY DE DROGAS*

Submetido em: 18.04.2022

Aceito em: 30.08.2022

CAIO HENRIQUE PINKE RODRIGUES

MESTRE EM CIÊNCIAS

DOUTORANDO EM CIÊNCIAS

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, RIBEIRÃO PRETO-SP, BRASIL

caio.pinke.rodrigues@usp.br

 <http://lattes.cnpq.br/1521667866373089>

 <https://orcid.org/0000-0002-7794-7484>


ALINE THAIS BRUNI

DOUTORA EM CIÊNCIAS

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, RIBEIRÃO PRETO-SP, BRASIL

aline.bruni@usp.br

 <http://lattes.cnpq.br/3354375468883489>

 <https://orcid.org/0000-0002-7721-3042>

RESUMO

O uso de substâncias psicoativas acompanha a história da humanidade. Elas são controladas e penalmente puníveis no Brasil pela Lei 11.343/2006, também conhecida como Lei de Drogas. Essa Lei indica os crimes e os documentos necessários para atestar a materialidade das ações. É nesse ponto que o direito encontra as ciências naturais, mas tam-

bém é o ponto em que podem ocorrer desvios de entendimento. Neste trabalho a proposta foi avaliar a intersecção dessas áreas sob a ótica da Lei de Drogas. Foram avaliados os artigos e jurisprudências à luz das ciências naturais para tentar estabelecer um diálogo inicial. Observou-se que a literatura nacional carece de discussões interdisciplinares e esse fato pode fomentar a falta de diálogo entre os profissionais técnicos e jurídicos. Esses documentos também foram avaliados para introduzir a discussão sobre o fenômeno das Novas Substâncias Psicoativas e os desafios frente à Lei de Drogas. Com os dados avaliados, entendeu-se que ainda há necessidade e espaço para discussões por profissionais do direito e profissionais da ciência para a melhor aplicação da lei. A melhoria dessa comunicação pode conferir mais segurança jurídica na avaliação da Lei e auxiliar que nenhum direito humano seja infringido.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de drogas; química forense; drogas; perícia; novas substâncias psicoativas.

ABSTRACT

The use of psychoactive substances is part of the history of humanity. They are controlled and criminally punishable in Brazil by Law 11,343/2006, also known as the Drug Law. This Law indicates the crimes and the documents necessary to certify the materiality of the actions. At this point, the Law meets the natural sciences, but it is also the point at which deviations in understanding can occur. The main goal of this work was to evaluate how scientific and Law fields intersect from the perspective of Drug Law. Articles and jurisprudence were assessed in the light of natural sciences to try to establish an initial dialogue. We observed that the national literature lacks interdisciplinary discussions, which can encourage the lack of dialogue between technical and legal professionals. These documents were also evaluated to introduce the debate on the phenomenon of New Psychoactive Substances and the challenges facing the Drug Law. With the data assessed, we concluded that there is still a need and space for discussions by legal practitioners and science professionals for the best application of the Law. Improving this communication can provide more legal certainty in law enforcement and human rights preservation.

KEYWORDS: drug law; forensic chemistry; drugs; expertise; new psychoactive substances.

RESUMEN

El uso de sustancias psicoactivas acompaña la historia de la humanidad. Están controlados y penados en Brasil por la Ley 11.343/2006, también conocida como Ley de Drogas. Esta Ley indica los delitos y los documentos necesarios para probar la materialidad de las

acciones. Es en este momento en que el derecho se encuentra con las ciencias naturales, pero también es el punto en el que pueden producirse distorsiones de la comprensión. En este trabajo se propuso evaluar la intersección de estas áreas desde el punto de vista de la Ley de Drogas. Se analizaron artículos y jurisprudencias a la luz de las ciencias naturales para intentar establecer un primer diálogo. Se observó que la literatura nacional carece de debates interdisciplinarios y este hecho puede fomentar la falta de diálogo entre los profesionales técnicos y jurídicos. Estos documentos también fueron evaluados para introducir la discusión sobre el fenómeno de las Nuevas Sustancias Psicoactivas y los desafíos que enfrenta la Ley de Drogas. Con los datos analizados, se ha comprendido que aún hay necesidad y espacio para el debate entre los profesionales del derecho y los de la ciencia para la mejor aplicación de la ley. La optimización de esta comunicación puede dar más seguridad jurídica en la evaluación de la Ley y ayudar a que no se vulnere ningún derecho humano.

PALABRAS CLAVE: ley de drogas; química forense; drogas; ciencia forense; nuevas sustancias psicoactivas.

1. INTRODUÇÃO

O costume de utilizar substâncias psicoativas remonta de períodos imemoráveis da história e continua sendo frequente em diversas sociedades atuais (PASSETTI, 2005; ROSA, 2014; GOMES-MEDEIROS, 2019). Contudo, a questão do uso só começou a ser tratada como caso de políticas públicas entre os séculos XIX e XX. O marco histórico desse processo foi a Comissão do Ópio que ocorreu em Xangai, em 1909 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022), em decorrência das Guerras do Ópio (1839 e 1865) (RYBKA, 2018). Desde então houve outros treze documentos discutindo a temática sobre drogas (BOITEUX, 2014). Atualmente três documentos estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) que delimitam e definem o controle repressivo de drogas estão em vigor, são eles: a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (1988) (LANDE, 1962; KHAN, 1979; MUSTATA, 2009; FIORE, 2012). Cada uma dessas convenções internacionais acrescentou um enfoque repressivo, desde a proibição do consumo, do fumo e da mastigação de plantas como ópio, coca e Cannabis sp, até o enfoque no tráfico e comércio de drogas (BOITEUX, 2014; SILVA, 2017; LOPES, 2019; SANTOS; PAULA, 2019).

O Brasil, por ser um país membro da ONU, é signatário dessas

convenções e o órgão responsável pela regulamentação de substâncias no país é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Esse processo é realizado pela adição ou subtração dos nomes das substâncias à Portaria N° 344, de 12 de maio de 1998 (BRASIL, 1998; 2019). O dispositivo que faz as indicações dos crimes e dos procedimentos que devem ser realizados, tanto para a repressão quanto para as intervenções de saúde e educacionais, é a Lei 11.343/2006 também conhecida como Lei de Drogas.

O objetivo principal desse trabalho foi integrar, de maneira sistemática e fundamentada, os requisitos técnico-científicos necessários para o entendimento dos dispositivos da Lei de Drogas. A ideia é propiciar um diálogo entre as áreas da química e do direito, que são fundamentais para o entendimento da Lei de Drogas.

2. MÉTODO

Este é um trabalho que se propõe a avaliar a intersecção entre a parte técnica (química), requerida pela Lei 11.343/2006 (Lei de Drogas), e o Direito. Dessa forma, a principal metodologia utilizada nesse trabalho envolveu pesquisa bibliográfica focada em diversas fontes a fim de contextualizar a temática. As pesquisas bibliográficas são uma importante ferramenta para integrar conhecimentos relacionados a diversas áreas científicas (BOOTH, 2005).

O trabalho foi fundamentado em literaturas disponíveis nas plataformas Google Scholar, SCOPUS e na coleção completa da *Web of Science* que inclui sete bases de dados diferentes, sendo elas: Coleção principal da *Web of Science*, *Current Contents Connect*, *Derwent Innovations Index*, KCI – Base de dados de periódicos coreanos, *Russian Science Citation Index*, *SciELO Citation Index* e *Zoological Record*. Além disso, outros documentos oficiais, como publicações do Ministério da Saúde (MS), Código Penal (CP), Código de Processo Penal (CPP) e outras referências que se relacionem com substâncias ilícitas (RODRIGUES, 2006). Devido à abrangência e diversidade dos tópicos foram utilizados os termos-chave “Lei de Drogas”, “Lei Antidrogas” e “Novas Substâncias Psicoativas”, além da combinação delas utilizando o operador booleano “AND” (BARBOSA, 2020) para facilitar e refinar a busca de artigos dentro do escopo da temática.

O critério de seleção consistiu em trabalhos em português ou em inglês que foram publicados a partir de 2006 -período em que a Lei de Drogas entra em vigor no Brasil- até o ano de 2022. Ademais, os trabalhos relativos a Novas Substâncias Psicoativas foram coletados por meio de referências que possibilitassem o estabelecimento do paralelo entre os requisitos técnicos da lei e o surgimento dessas substâncias em escala internacional e principalmente nacional (MACHADO; BOARINI, 2013). A avaliação estatística dos dados consistiu na análise descritiva dos resultados.

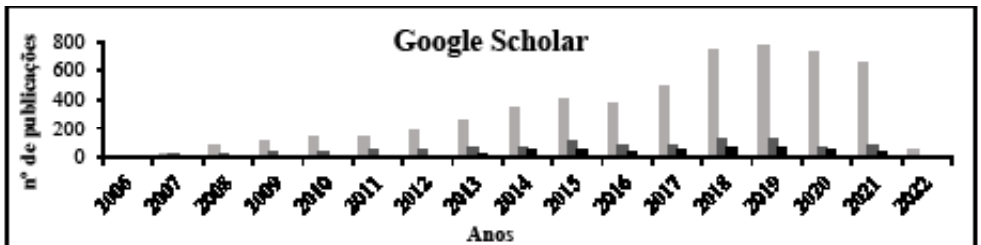
O trabalho foi dividido em quatro partes para que fosse possível a contextualização entre a química e as ciências jurídicas. Assim, os tópicos foram: Parte I: Resultado das buscas; Parte II: Definições, Infrações e Inconsistências técnicas; Parte III: Apresentação dos Requisitos técnicos da Lei de Drogas; Parte IV: Uma realidade urgente – as NPS.

3. RESULTADOS

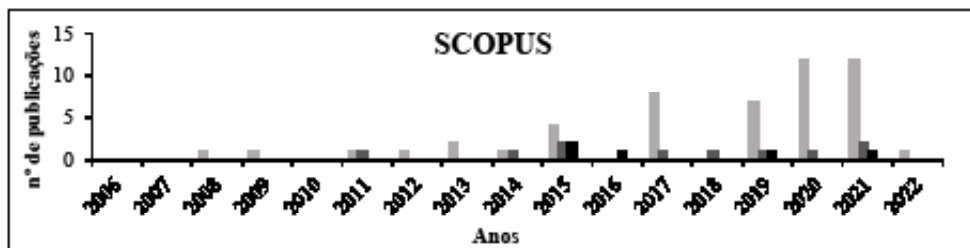
3.1 RESULTADO DAS BUSCAS

As buscas nas diferentes bases de dados foram restritas ao período utilizado como critério de seleção. Os resultados referentes às três bases de dados utilizadas foram agrupados na **Figura 1 (A-C)**.

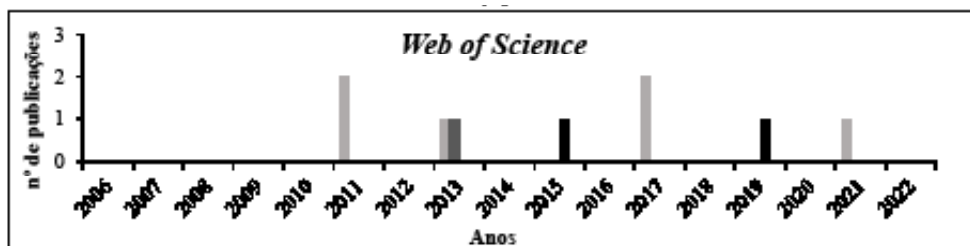
Figura 1 (A-C). Volume de publicações em cada ano no período de 2006-2022 nas bases de dados (A) Google Scholar, (B) SCOPUS e (C) *Web of Science*. As cores: cinza claro (“Lei de Drogas”), cinza escuro (“Lei Antidrogas”) e preto (“Novas Substâncias Psicoativas”) foram utilizadas para representar aos termos-chave utilizadas nas buscas.



(A)



(B)



(C)

Fonte: Elaborada pelos autores

Os resultados obtidos demonstraram que houve um interesse crescente nos dez primeiros anos desde que a Lei entrou em vigor. Essa observação é mais evidente ao analisar a **Figura 1(A)** referente à base de dados Google Scholar. Contudo, observa-se que a partir de 2017 houve a retomada do interesse e o número de publicações voltou a crescer. Nas demais bases de dados não houve uma ocorrência expressiva de trabalhos indexados, como é possível observa na **Figura 1**.

Os outros termos-chave utilizados não apresentaram um retorno expressivo em número. Isso pode sinalizar uma baixa produção interna referente às temáticas e suas intersecções. O que se pode analisar é que ainda há espaço dentro da literatura nacional para as discussões. As respostas obtidas das Coleções da plataforma *Web of Science* não foram conclusivas por apresentarem um número limitado de artigos indexados.

De modo mais específico, nos últimos cinco anos completos (2017-2021), os trabalhos avaliados utilizando o termo chave “Lei de Drogas” na plataforma Google Scholar representaram 61,3% (3386 de 5522) do total de trabalhos publicados e indexados em todo o período analisado, de 2006 até 2022. A **Tabela 1** agrupa essas respostas para os

demais termos chave utilizados na pesquisa em todas as plataformas prospectadas.

Tabela 1. Porcentagem das publicações nos últimos cinco anos completos (2017-2021) frente a todo período analisado nas plataformas Google Scholar, SCOPUS e *Web of Science*.

TERMO CHAVE	PLATAFORMAS		
	GOOGLE SCHOLAR	SCOPUS	WEB OF SCIENCE
Lei de Drogas	61,3% (3386 de 5522)	76,5% (39 de 51)	50,0% (3 de 6)
Lei Antidrogas	45,5% (493 de 1083)	60,0% (6 de 10)	0,0% (0 de 1)
Novas Substâncias Psicoativas	59,0% (275 de 466)	40,0% (2 de 5)	50,0% (1 de 2)
Lei de drogas e Novas Substâncias Psicoativas	67,2% (41 de 61)	0,0% (0 de 0)	0,0% (0 de 0)

Fonte: Elaborada pelos autores

Para os descritores “Lei de Drogas” e “Novas Substâncias Psicoativas” foram observadas pelo menos 50% de publicações nos últimos cinco anos nas três bases de dados. Além disso, a combinação desses termos resultou em 67,2% (41 de 61) dos trabalhos nos últimos cinco anos na plataforma Google Scholar e nenhuma resposta nas outras bases de dados. Isso demonstra o espaço para discussões desse tipo no Brasil.

3.2 DEFINIÇÕES, INFRAÇÕES E INCONSISTÊNCIAS TÉCNICAS

A terminologia popular ao termo genérico “droga” possui diversas conotações e variações dependendo da substância. Seria impraticável conseguir indicar todas diante do tamanho e regionalismo do país. Desse modo, neste trabalho, as definições foram limitadas aos contextos técnico e legal do que seria uma droga. Do ponto de vista científico, pode-se dizer que droga é uma substância capaz de alterar a consciência de quem faz o uso (SOUSA, 2020).

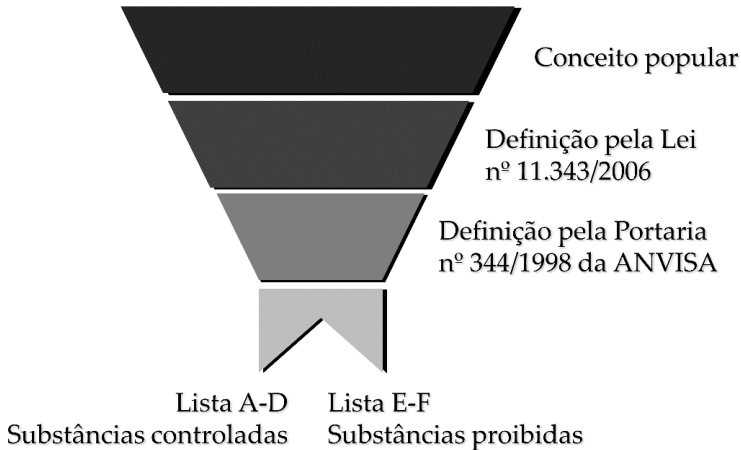
Alinhada às discussões e às interpretações científicas, a Lei nº 11.343/2006 em seu Artigo 1º define que “para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de cau-

sar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União.” Em decorrência disso, o Artigo 66 desta Lei estabelece que “denominam-se drogas substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da Portaria SVS/MS nº 344”. Essa portaria foi lançada em 1998 pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e recebe constantes atualizações decorrentes das Resoluções da Diretoria Colegiada (RDCs), fornecendo mais elementos mais específicos sobre a temática (BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, 2018). Nela constam definições e indicações sobre quais são as substâncias controladas ou proibidas no território brasileiro. Encontra-se definido em seu Artigo 1º uma diferenciação entre os termos “drogas” e “entorpecente” que merece ser pontuada.

Droga - Substância ou matéria-prima que tenha finalidade medicamentosa ou sanitária; **Entorpecente** - Substância que pode determinar dependência física ou psíquica relacionada, como tal, nas listas aprovadas pela Convenção Única sobre Entorpecentes, reproduzidas nos anexos deste Regulamento Técnico. **Substância Proscrita** – Substância cujo uso está proibido no Brasil.

A Lei estabelece a definição de uma maneira geral, enquanto a Portaria específica nominalmente, ou por classes, quais são as substâncias, não devendo haver confusão entre as diferentes definições. Tornando-se ainda mais específica, a Portaria define e delimita quais são as substâncias de uso lícito, controlado ou proibido, classificando-as em seis diferentes listas (A até F) de acordo com sua finalidade e seguindo as recomendações das Convenções de 1961, 1971 e 1988 da ONU (NOGUEIRA; TEIXEIRA, 2020). As Listas de A até D são relacionadas às substâncias controladas e as Listas E e F dizem respeito às substâncias proibidas (**Figura 2**).

Figura 2. Representação esquemática da especificação dos termos relacionados a drogas até a indicação sobre quais substâncias são controladas ou proibidas no Brasil.



Fonte: Elaborada pelos autores.

As listas da ANVISA são organizadas de acordo com o tipo de medicamento definido pelas Convenções da ONU. Cada lista indica o potencial efeito nocivo, grau de controle e exemplos das substâncias pertencentes (BRASIL, 1998): As substâncias são definidas em cada classe em termos de: i) Informações de abuso; ii) Conhecimento científico sobre as substâncias; e iii) Risco para a saúde pública (DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION (DEA), 2017; FOGARTY, 2018): Dentro desse conjunto de termos há subitens que estabelecem parâmetros mais objetivos para a classificação. Entretanto, entende-se que há crimes envolvendo substâncias lícitas e ilícitas e é oportuno realizar essa diferenciação. No primeiro caso, o crime ocorre de acordo com o Art. 273 do Decreto Lei nº 2.848/1940 (CP) que estabelece que:

Art. 273 Falsificar, corromper, adulterar ou alterar produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais:

§ 1º-A - Incluem-se entre os produtos a que se refere este artigo os medicamentos, as matérias-primas, os insumos farmacêuticos, os cosméticos, os saneantes e os de uso em diagnóstico. [...]

Nesse caso, quando há uma substância lícita como objeto do crime, o tipo penal caracterizado pelo artigo 273 traz núcleos de ação para cada um dos verbos. Entende-se como: falsificar o ato de indicar como verdadeiro algo que não é; corromper como o ato de infectar, abrir, estragar a substância lacrada; adulterar pode ser entendido como contrafazer ou deturpar e; alterar como a ação de modificar ou transformar a substância ou medicamento (DURÃES, 2016):

No caso de substâncias ilícitas, as infrações estão descritas por dois dispositivos da Lei 11.343/2006 e são relacionadas às substâncias apresentadas nas Listas E e F. O primeiro relaciona-se à situação em que a substância é destinada a consumo pessoal e a segunda quando o objetivo é a comercialização ilegal. Essas ações são descritas, respectivamente, nos Art. 28 e 33 indicando que:

Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (...)

§ 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente. (Grifo nosso)

Para a caracterização da conduta descrita são utilizados cinco verbos. No parágrafo primeiro são destacadas mais três ações (semear, cultivar ou colher plantas) que terão iguais sanções, nos casos de substâncias naturais que estão enquadradas pela Portaria. Destaca-se que a infração pode ser compreendida sob uma ótica de porte (estar consigo em via ou local público) ou posse (ter guarda no interior de sua residência ou local de trabalho).

Apesar da redação desta Lei não prever a pena privativa de liberdade para o consumo pessoal, ainda penaliza o consumidor com outros tipos de sanções, sendo elas: “I – advertência sobre os efeitos das drogas; II – prestação de serviços à comunidade; e III – medidas educativas de comparecimento a programa ou curso educativo”. Além desses aspectos, o §2º pode oferecer uma vasta e profunda discussão sociológica que foge do escopo técnico desse trabalho. Contudo, essas discussões são de extrema importância para a aplicação da justiça,

a averiguação de que nenhum crime de ódio seja cometido e que os direitos humanos de nenhum cidadão seja infringido (ALVES, 2017; DUARTE; OLIVEIRA; RIBEIRO, 2018; RIBEIRO; GONÇALVES, 2018; FREITAS, 2019).

Com relação à medida repressiva, difundida e endossada pelo Convenção de 1988 da ONU, relacionada ao tráfico de substâncias, há a seguinte descrição na Lei:

Art. 33. **Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas**, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. (Grifo nosso)

O Art. 33 caracteriza a infração de tráfico de drogas por meio de dezoito verbos. Contudo, não há delimitação objetiva para a distinção entre usuário e traficante, pois cinco dos dezoito verbos do Art. 33 também estão contidos no Art. 28. Além disso, com a implementação da redação de 2006 da Lei, houve o aumento da pena mínima para o crime de tráfico, um instrumento estatal para intimidação e desencorajamento da reincidência (BARBOSA; TAVARES-DOS-SANTOS, 2021). Além disso, **é importante destacar que** a decisão final sobre qual infração foi cometida fica sob responsabilidade do juiz por meio de seu livre consentimento racional sobre as provas (BOITEUX, 2010).

Apesar da decisão sobre qual infração foi cometida estar atrelada à avaliação de um juiz sobre o caso, o dispositivo legal especifica que sempre haverá necessidade de análises que atestem a ilicitude, ou seja, atestem sua materialidade. Essa indicação ocorre no Artigo 158 do Código de Processo Penal (CPP), em seu *caput*, “quando a infração deixar vestígios, será indispensável o exame de corpo de delito, direto ou indireto, não podendo supri-lo a confissão do acusado.” (PEREIRA, 2018).

3.3 APRESENTAÇÃO DOS REQUISITOS TÉCNICOS DA LEI DE DROGAS

Com o exame de corpo de delito, por meio dos laudos, que as

ciências da natureza se conectam com a necessidade jurídica de compreender os fatos por meio de métodos científicos. Ademais, entende-se que a confissão do acusado não deverá ser utilizada como alternativa à prova produzida por metodologia científica (VELHO, 2017). O exame de corpo de delito é indispensável, como destacado no dispositivo 158 do CPP. Nesse sentido, de acordo com o Lei 11.343/2006, o Art. 50 estabelece que:

Art. 50. § 1º Para efeito da lavratura do auto de prisão em flagrante e estabelecimento da materialidade do delito, é suficiente o **laudo de constatação** da natureza e quantidade da droga, firmado por perito oficial ou, na falta deste, por pessoa idônea. [...]

§ 3º Recebida cópia do auto de prisão em flagrante, o juiz, no prazo de 10 (dez) dias, certificará a regularidade formal do laudo de constatação e determinará a destruição das drogas apreendidas, guardando-se amostra necessária à realização do **laudo definitivo**. (Grifo nosso)

Dessa forma, exames de constatação e definitivo são essenciais para atestar a materialidade das infrações dos artigos 28 e 33 da Lei 11.343/2006. Esses dois exames constarão de laudos que serão produzidos em momentos diferentes da ação legal e apresentarão prazos específicos para suas emissões (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2016; DIAS; BASTOS, 2021). De modo mais específico, o Art. 50 §1º tem a finalidade técnica de caracterizar a substância de forma provisória e que, geralmente, consiste na utilização de métodos de simples aplicação e com alta sensibilidade. Entre esses métodos destacam-se os colorimétricos por serem acessíveis e sensíveis, porém apresentam baixa especificidade (CONCEIÇÃO, 2014). O teste de Scott, que é utilizado para identificação preliminar de cocaína, por exemplo, apresenta uma sensibilidade 68% e uma especificidade de 75% (MASKELL; JACKSON, 2020; KUNII, 2021). Por esse motivo que há necessidade de exames complementares para aumentar a confiabilidade sobre a natureza da substância. Assim, o laudo definitivo, previsto no Art. 50 §3º, utiliza metodologias científicas mais robustas que laudo de constatação e que são capazes de fazer uma identificação mais assertiva da droga. Essa avaliação tem por objetivo confirmar ou não o primeiro laudo. Contudo, não há indicações normativas expressas no Brasil sobre quais técnicas utilizar nessas análises (KUNII, 2021). Para sanar

essa lacuna de informação e seguir metodologias científicas reconhecidas mundialmente, os centros de perícia seguem um Procedimento Operacional Padrão (BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013), utilizando como referências as recomendações da *Scientific Working Group for the Analysis of Seized Drugs* (SWGDRUG). (SCIENTIFIC WORKING GROUP FOR THE ANALYSIS OF SEIZED DRUGS, 2016).

Esse grupo é formado por diversos especialistas que colaboram para desenvolver as melhores práticas forenses com o intuito de obter a maior eficácia na caracterização de substâncias ilícitas (HARPER, 2017). A premissa de seus trabalhos está em indicar quais são as técnicas que apresentam a melhor capacidade de distinção entre as diferentes substâncias de maneira a não gerar dúvidas ou falsos-positivos. Segundo essas recomendações de análise, há três categorias (A, B e C) de técnicas indicadas de acordo com a especificidade e robustez do método. Desse modo, quando uma técnica da Categoria A é utilizada, pelo menos outra técnica de qualquer outra categoria também deve ser empregada. Caso essa não possa ser utilizada, a recomendação é que ao menos três técnicas diferentes e não correlatas devem ser empregadas, sendo que duas delas devem ser da Categoria B (*SCIENTIFIC WORKING GROUP FOR THE ANALYSIS OF SEIZED DRUGS*, 2016). Essas diferentes análises possibilitam uma maior discussão dos possíveis vícios que podem ocorrer na produção de provas (KOPPL, 2005; CHRISTENSEN, 2014; KOEHLER, 2016.). Isso aumenta a confiabilidade dos testes, melhorando a excelência do processo investigativo pois este não pode ser resumido aos testes colorimétricos.

Independente das técnicas utilizadas para as análises, ambos os laudos deverão ser confeccionados, preferencialmente, por peritos oficiais, de acordo com o Art. 159 caput do CPP. Em sua ausência, outros dois profissionais idôneos portadores de curso superior poderão realizar as análises, conforme indicado pelo Art. 159 §1º.

Nos casos em que as análises realizadas pelos peritos oficiais ou, em sua ausência, por outros dois profissionais, apresentar alguma divergência ou houver a necessidade de mais explicações sobre resultados e/ou análises, que a figura do assistente técnico surge. Esse profissional poderá se fazer presente no processo, quando houver possibilidade for-

mal de questionamento das perícias realizadas sendo assegurado pelo § 5º do Art. 159, onde é descrito que:

Art. 159. § 5º. Durante o curso do processo judicial, é permitido às partes, quanto à perícia: I – requerer a oitava dos peritos para esclarecerem a prova ou para responderem a quesitos (...); II – indicar assistente técnico que poderão apresentar pareceres em prazo a ser fixado pelo juiz ou ser inquiridos em audiência.

O § 5º permite que as partes interessadas no processo possam contratar um profissional para avaliar a possibilidade e quando possível contestar os laudos periciais. Dentro desse contexto deve-se ressaltar que, de acordo com o § 6º do Art. 159, a substância a ser analisada deverá ficar disponível “no ambiente do órgão oficial, que manterá sempre sua guarda, e na presença de perito oficial, para exame pelos assistentes (...)” que poderá realizar suas análises com o mesmo equipamento utilizado pelos peritos oficiais.

Desse modo, o conjunto de provas analisadas, documentadas e contestadas, quando possível, será direcionado para o uso no tribunal e para o convencimento do juiz. Assim, espera-se que a discussão científica sobre a prova possa melhorar os quesitos técnicos e fornecer uma avaliação forense com mais credibilidade (BRUNI, 2014; YOSHIDA, 2015) e segurança jurídica (RIBAUUX, 2014; YATES, 2017).

3.4 UMA REALIDADE URGENTE – AS NPS

Apesar de todos esses esforços internos em garantir a segurança das análises e conferir mais credibilidade aos laudos, um novo desafio surgiu para todos esses atores. Desde o começo dos anos 2010 um fenômeno transfronteiriço de implicações sociais, de saúde pública e de segurança pública ganhou destaque e, após mais de 10 anos de seu surgimento, inseriu novas incertezas nas avaliações forenses.

Esse fenômeno está relacionado com o aparecimento de compostos conhecidos com Novas Substâncias Psicoativas (New Psychoactive Substances - NPS) (HENRIQUES, 2019). Contudo, ele se originou de outros dois movimentos importantes denominados ‘failed pharmaceuticals’ e ‘designer drugs’ (KELLY, 2011). O primeiro

consistia na prospecção de fármacos que não passaram nos testes de segurança ou apresentaram algum efeito psicodélico adverso (MAIER, 2018; SCHIFANO, 2018). Já o segundo consistia na procura na literatura científica e em bancos mundiais de patentes em substâncias que apresentassem os efeitos psicoativos desejados. Em ambos os casos o objetivo era utilizar essas substâncias como drogas recreativas sob um falso espectro “legal”.

A partir da combinação desses dois movimentos que o fenômeno das NPS ganhou força. Com alterações em estruturas químicas de drogas clássicas, obtiveram-se compostos capazes de mimetizar seus efeitos. Contudo, essas modificações permitiram que não fossem consideradas proibidas, tendo sido disponibilizadas sob diversos nomes como drogas de desenho (AMARAL, 2018), legal highs (GRECCO, 2017), sais de banho (GLENNON; DUKAT, 2017) dentre outros.

Com o intuito de coibir esse fenômeno que, em 2013, surge o Sistema de Alerta Rápido da ONU (Early Warning Advisory – EWA). Esse sistema foi idealizado para melhorar a comunicação entre as nações signatárias sobre o surgimento dessas substâncias. Para isso, implementaram o termo New Psychoactive Substances (NPS) para caracterizar genericamente todas as substâncias que surgiram ou que pudessem surgir. Desde então, nos 106 países e territórios signatários, já houve o relato de mais de 1.120 NPS diferentes (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC, 2019; 2022). No Brasil, um sistema semelhante foi criado em 2021, intitulado Subsistema de Alerta Rápido sobre Drogas (SAR) sendo um subsistema do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) (BRASIL, 2021; BRASIL. 2022).

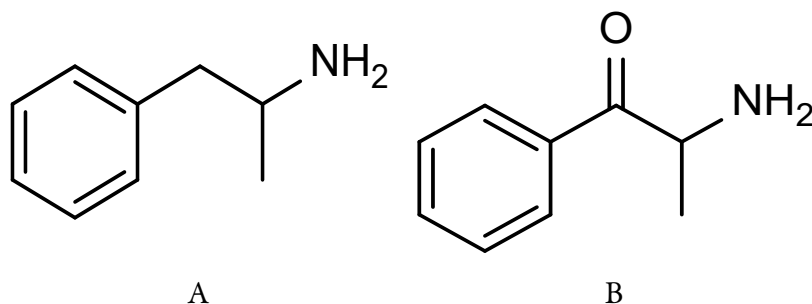
Com esses sistemas ativos, percebeu-se mais claramente que a rapidez com que essas novas drogas chegam ao mercado trouxe diversas dificuldades técnicas. Dentre elas o desenvolvimento analítico de padrões de identificação e de métodos em tempo hábil, e as avaliações dos riscos do consumo (HAWK, 2017; RODRIGUES; BRUNI, 2019). A partir da soma desses fatores e outros que não são triviais de serem mensuráveis, constatou-se um risco substancial para a saúde pública (MARQUES; OLIVEIRA, 2006; GERACE, 2019; GOMES-MEDEIROS, 2019.) e um desafio para a política de drogas (UNI-

TED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2013). Esses fatores reforçam que esse fenômeno é complexo, dinâmico e de alcance global.

Desse modo o assunto em tela não pode ser tratado exclusivamente sob uma perspectiva científica ou como uma mera aplicação do direito. O entendimento sobre as drogas e suas relações com o dispositivo legal é transdisciplinar (RODRIGUES, 2006). Sob a ótica química, situações de risco (GERACE, 2019) urgente merecem atenção, como aspectos sobre a composição, doses, purezas (ZABYELINA, 2017) e interferentes (adulterantes e/ou diluentes) (BUNACIU; ABOUL-ENEIN, 2021; DE SANTANA; DE SANTANA, 2021) presentes e que não são controlados. Além disso, as características físicas e sensoriais como coloração, logotipos, odores, sabores ou até mesmo a forma não permitem que uma distinção visual seja feita com precisão.

Esse rápido aparecimento somado com as inseguranças sanitárias e periciais pode ser exemplificado por meio das anfetaminas e catinonas (Figura 3) (JÍTCĂ, 2021). Essas substâncias são homólogas estruturais entre si e as catinonas representam 17,8% (201 de 1127) das ocorrências de NPS no mundo (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2022). Este grupo de moléculas atua no sistema nervoso central e seus derivados se propõem a mimetizar os efeitos dos hormônios endógenos, adrenalina e noradrenalina (BATTISSE, 2020; LUETHI, 2020).

Figura 3. A estrutura entre anfetaminas (A) e catinonas (B) são homólogas, isto é, apresentam um esqueleto químico em comum como é possível observar.



Fonte: Elaborada pelos autores

As anfetaminas (Figura 3A) são conhecidas há décadas pelo potencial de suprimir o apetite e por seus efeitos psicodélicos (CARVALHO, 2012). As catinonas (Figura 3B) também já eram conhecidas, porém reapareceram como NPS na primeira década dos anos 2000 (GERONA; WU, 2012; FENG, 2017). Desse modo, houve um esforço contínuo da ANVISA em acompanhar o aparecimento dessas substâncias culminando na proibição por estrutura genérica das catinonas em 2017 (RDC n° 175 de 19 de setembro de 2017) (BRASIL, 2017). O intuito foi de reduzir a entrada dessas diferentes substâncias no país e de aumentar o tempo para que fossem tomadas decisões acerca delas (REUTER; PARDO, 2017). Assim, a Tabela 2 resume os acréscimos constantes dessas substâncias à Portaria 344/1998.

Tabela 2. Estruturas semelhantes as anfetaminas e as catinonas que foram adicionadas as listas da Portaria 344/98 por meio das RDC.

Nº	RDC	ALTERAÇÃO	ANÁLOGO A
1	nº 147, de 28/05/1999	Inclusão da “Lista F1, F2 e F3”.	
2	nº 480, de 23/09/1999	Inclusão - Lista “C1”	Catinona
8	nº 22, de 15/02/2001	Inclusão - Lista “A3”	Anfetamina
		Inclusão - Lista “F2”	Anfetamina
12	nº 249, de 05/09/2002	Inclusão - Lista “F2”	Anfetamina
24	nº 44, de 02/07/2007	Inclusão - Lista “F2”	Anfetamina
		Inclusão - Lista “F2”	Anfetamina
34	nº 36, de 03/08/2011	Inclusão - Lista “A3”	Anfetamina
		Inclusão - Lista “F2”	Catinona
35	nº 37, de 03/07/2012	Inclusão - Lista “F1”	Catinona
37	nº 06, de 18/02/2014	Inclusão - Lista “F2”	Anfetamina
42	nº 08, de 13/02/2015	Inclusão - Lista “F2”	Catinona
45	nº 32, de 30/07/2015	Inclusão - Lista “F2”	Anfetamina
50	nº 79, de 23/05/2016	Inclusão - Lista “F2”	Catinona
52	nº 103, de 31/08/2016	Inclusão - Lista “F2”	Catinona
53	nº 117, de 19/10/2016	Inclusão - Lista “F2”	Catinona
55	nº 143, de 17/03/2017	Inclusão - Lista “F2”	Catinona
56	nº 159, de 02/06/2017	Inclusão - Lista “F2”	Catinona
58	nº 175, de 19/09/2017	Inclusão - Classe estrutural das catinonas sintéticas no item “C” na Lista “F2”	Catinona

Nº	RDC	ALTERAÇÃO	ANÁLOGO A
62	nº 227, de 17/05/2018	Inclusão - Lista "A3"	Anfetamina
65	nº 265, de 08/2/2019	Inclusão - Lista "F2"	Anfetamina
67	nº 300, de 12/08/2019	Inclusão -Lista "F2"	Anfetamina
		Inclusão - Lista "F2"	Anfetamina
68	nº 314, de 10/10/2019	Inclusão - Lista "F2"	Catinona
69	nº 325, de 03/12/2019	Lista "F2", item "d": Classes estruturais das feniletilaminas	Anfetamina
76	nº 473, de 24/03/2021	Inclusão - Lista "F2"	Catinona
77	nº 581, de 02/12/2021	Edição da redação sobre as classes estruturais das catinonas sintéticas e feniletilaminas	-
81	nº 734, de 11/07/2022*	-	-

* Lista vigente até 11/08/2022 (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, 2020).

Fonte: Elaborada pelos autores

A Tabela 2 agrupa as estruturas que foram adicionadas às listas da ANVISA. Antes de 2012, as estruturas semelhantes às anfetaminas eram majoritariamente as inseridas nas listas, porém após esse ano as catinonas começaram a ter mais destaque. A primeira catinona a ser anexada foi em 1999 na Lista C1 (Outras Substâncias Sujeitas a Controle Especial) como substância controlada e não proibida. Uma homóloga à anfetamina só ocorreu no ano seguinte pertencendo a Lista A3 (Psicotrópicas). Contudo, nem todas as anfetaminas são proibidas como as catinonas, o que pode causar muitos problemas na identificação (BRUNI, 2018, 2021; RODRIGUES, 2021; TCHARKHE-TIAN, 2021).

Essa afirmação torna-se mais evidente quando são comparadas as respostas químicas para essas substâncias. Como indicado na Parte III deste trabalho, quando houver flagrante e for constatada a presença de alguma droga, há necessidade do laudo de constatação (Art. 50 da Lei 11.343/2006). Para este, normalmente, utilizam-se testes colorimétricos. Desse modo, foram organizadas na Tabela 3 algumas respostas para esses testes para o exemplo de anfetaminas e catinonas (O'NEAL, 2000; NAGY, 2005;; TOOLE, 2012; PHILP; FU, 2018).

Tabela 3. Testes colorimétricos utilizados para detecção preliminar de anfetaminas e catinonas.

TESTE	ANFETAMINA	CATINONA	REF.
Simon-1	Solução azul	Solução marrom e subsequente formação de precipitado branco	(NAGY, 2005)
Simon-2	Roxo ou rosa pálidas	Não há alteração da coloração com a adição do reagente	(NAGY, 2005)
Chen-Kao	Violeta	Precipitado azul pálido que em 2.-3 minutos passa para um violeta com nuances verdes.	(NAGY, 2005)
Marquis	Laranja (alguns análogos como MDMA ficam azul escuro)	Não reage (alguns análogos ficam amarelo)	(TOOLE, 2012)
Mandelin	Verde-azulado	Verde escuro	(O'NEAL, 2000; PHILP; FU, 2018)

Fonte: Elaborada pelos autores

As respostas colorimétricas agrupadas na **Tabela 3** ilustram que a identificação não é objetiva e depende da experiência do analista (ANDERSON, 2005), uma vez que essas colorações são para os casos de substâncias puras, ou seja, sem a presença de nenhuma outra substância/interferente (DARSIGNY, 2018). Por exemplo, o Teste de Marquis, que pode indicar resposta positiva para as substâncias MDMA, Fentanil e Tramadol (HAFER; BRETTELL, 2018), que pertencem a classes de drogas diferentes e sujeitas a regulamentações também diferentes. Para que não haja essa imprecisão na caracterização e, por consequência, no cumprimento da lei, são utilizadas técnicas mais específicas e robustas (AL-MESHAL, 1987;; FORENSIC DRUG REVIEW, 2005, 2013; HARPER, 2017; BRUNI, 2021).

Nesse sentido, a análise de um espectro na região do infravermelho (Categoria A para a SWGDRUG) (FORENSIC DRUG REVIEW, 2005, 2013), pode ser de fácil compreensão para um técnico, uma vez que as discussões podem ser realizadas com base nas vibrações específicas observadas em cada espectros. As frequências na região de 1690-1730cm⁻¹ (PAVIA, 2008) podem pertencer ao grupo químico cetona, presente nas catinonas, mas não nas anfetaminas, o que possibilita a distinção entre as classes de drogas. Ademais, esse profissional poderia questionar diversos outros parâmetros de análise (KUSEL-

MAN; PENNECCHI, 2016; JANET, 2019; GEORGIU, 2020).
Todavia, essas informações podem não apresentar ou representar nada para os demais profissionais não familiarizados com essas técnicas, o que enfatiza a necessidade do diálogo.

4. DISCUSSÃO

As buscas bibliográficas auxiliaram a demonstrar que o volume de trabalhos elaborados no período analisado (2006-mar/2022) indicam que o assunto é incipiente (**Figura 1**). Nas principais bases de dados financiadas pela Periódicos CAPES (SCOPUS e *Web of Science*) os resultados não foram significativos quando comparados ao Google Scholar. Contudo, ainda assim, observou-se uma tendência similar entre eles, pois houve um aumento gradativo no número de publicações.

Os dados resumidos na **Tabela 1** reforçam a proposta de que a temática ainda não foi esgotada e que há espaço para muitas discussões, no contexto brasileiro, sobre a Lei de Drogas e sua interface com Novas Substâncias Psicoativas. Adicionalmente, entende-se que, a partir dos resultados expostos, a Justiça brasileira avalia cada caso relacionado às drogas de forma isolada, cabendo ao juiz analisar as circunstâncias individualmente.

Desse modo, salienta-se que “[...] *aqueles que trabalham no sistema de justiça criminal precisavam de melhor treinamento sobre como interpretar as provas apresentadas em tribunal e compreender suas limitações.*” (Tradução nossa) (GEDDES, 2021). Isso reforça a necessidade de trabalhos que discutam a ciência forense (ROUX, 2022) dentro de sua funcionalidade para o direito. Um exemplo ocorre quando a química dialoga dentro do contexto jurídico resultando no que é conhecido como química forense (BRUNI, 2019; VELHO, 2022). A união dessas duas ciências -química e direito- tem um papel fundamental na proteção à sociedade e aos direitos humanos (VELHO, 2013). Além disso, essa importância é transfronteiriça, pois as restrições têm alcance internacional tanto para o consumo como para as sanções referentes à comercialização de drogas de abuso.

Desse modo, a química forense não pode ser tratada como sim-

ples método analítico para identificar vestígios ou meras análises laboratoriais. O conhecimento químico deve abranger uma interpretação integrada e contextualizada dos vestígios para que, no meio jurídico, o processo de tomada de decisão seja mais efetivo (ESSEIVA, 2007; MORELATO, 2014; EVA BRUENISHOLZ, 2015). Assim, a ideia utilitarista de análise de vestígios deve ser abandonada e ressignificada pelos entes do direito, uma vez que a interpretação dos vestígios não é algo isolado no processo (MORELATO, 2014).

Entre os principais prejuízos do desconhecimento dos aspectos técnicos de substâncias químicas pode-se citar: i) desconhecimento sobre o potencial toxicológico de substâncias de interesse, para a indicação de proibição; ii) ausência de metodologia robusta para a constatação, ocasionando falsos positivos e falsos negativos; iii) falta de referência para a correta identificação de substâncias apreendidas nos exames definitivos; iv) problemas na tomada de decisão em relação às NPS.

Como consequências desses prejuízos, a ausência ou conflito de informações pode causar uma série de desvios tanto para aplicação da Lei quanto para a proteção dos direitos humanos ou a formulação de políticas públicas eficientes. Um dos reflexos dessa imprecisão é o encarceramento em massa que, de maneira prática, cerca de 12,5% dos casos de drogas foram classificadas como posse e 87,5% como tráfico de drogas, apenas no Estado de São Paulo (CAMPOS; ALVAREZ, 2017), após a Lei de Drogas começar a vigorar em 2006.

Em termos jurisprudenciais, o Supremo Tribunal Federal (STF), inicialmente pelo Habeas Corpus 132.909 São Paulo de março de 2016 e posteriormente pela Jurisprudência em Tese – Direito Penal – Edição n. 131: Compilado: Lei de Drogas de 2019, indica que para caracterizar o crime de tráfico de drogas não é necessário saber o grau de pureza da substância apreendida para dosar a pena (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2019). Essa decisão foi baseada no Artigo 42 da Lei de Drogas, que estabelece que o juiz deve considerar a substância ou a natureza e quantidade do produto, bem como a personalidade e conduta social do infrator (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016). Contudo, sob a ótica da química, desconsiderar a pureza de uma substância não é admissível. Essa divergência nos en-

tendimentos entre as áreas técnicas e jurídica pode estar ocasionando consequências inimagináveis.

O item iv, especificamente, destaca a necessidade de disseminar as informações e capacitar os diferentes atores envolvidos com a Lei 11.343/2006. Além desses profissionais, entende-se que as informações devem ser difundidas entre outras áreas do conhecimento, pois as drogas atingem o ser humano em diferentes níveis, sejam eles sociais, econômicos, culturais, históricos e outras diversas formas. Deve haver um conjunto de informações assertivas sobre como as drogas e, mais recentemente, como as NSP afetam a população de uma maneira geral.

Diante da soma desses elementos, é necessário analisar criticamente os requisitos técnicos dos laudos de constatação e definitivo. É importante que seja feito um esforço da parte técnica em tornar mais claras as respostas das análises para os atores jurídicos. Dessa maneira, o campo das discussões periciais pode se tornar mais fértil, e a sociedade de uma forma geral só tem a ganhar com a melhoria desse diálogo. Assim, para a efetiva aplicação da Lei de Drogas, ainda há necessidade do estabelecimento mais sólido de comunicação entre os diferentes profissionais e diferentes áreas que se relacionam com essa lei.

5. CONCLUSÃO

Neste trabalho, abordamos a integração das informações sobre os requisitos técnicos pertinentes à Lei de Drogas. A partir da primeira parte do trabalho foi observado que ainda há espaço para a discussão nacional sob a perspectiva técnica. Os principais trabalhos são referentes aos últimos cinco anos, mas ainda há necessidade do estabelecimento de um canal de diálogo mais assertivo tanto sobre drogas no geral quanto sobre as NPS.

Foi possível compreender que há uma carência de troca de informações técnicas e jurídicas. O reestabelecimento desse canal de interlocução poderia melhorar a tomada de decisão em relação aos requisitos tanto técnicos quanto jurídicos da Lei de drogas. É necessário que os profissionais de cada área se articulem na melhoria da qualidade da comunicação entre eles.

A ausência desse diálogo pode acarretar problemas relacionados à saúde pública e tratamento de dependentes químicos. Na prática, temos uma sociedade que consome essas substâncias e está exposta a riscos muitas vezes desconhecidos. Isso pode ter sua origem na ausência de informações úteis e acessíveis sobre o comportamento dessas substâncias. Entende-se que há novas substâncias disponíveis no mercado constantemente que ainda não constam na Portaria 344/98. Isso ocasiona uma defasagem em relação ao conhecimento sobre elas. Seja de forma individual ou em sua totalidade, esses fatores podem ser decisivos para fomentar o encarceramento sem base científica. Desse modo, a falta de comunicação e entendimento pode gerar consequências desastrosas para a tomada de decisões sobre drogas no geral e, mais recentemente, com as NPS.

Assim, o diálogo torna-se a principal ferramenta para uma conciliação entre esses atores, desde o entendimento da informação científica em sua totalidade pelo judiciário até a forma como a informação técnica é exposta. A comunicação torna-se cada vez mais imprescindível no contexto da Lei de Drogas. Diante da situação entendeu-se que a (re) conciliação entre a parte técnico-científica e jurídica deve ser feita para garantir o cumprimento da justiça sem a lesão aos direitos humanos.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

CAIO HENRIQUE PINKE RODRIGUES

DOUTORANDO E MESTRE (2018) EM CIÊNCIAS (CONCEITO CAPES 6) PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM QUÍMICA DA FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE RIBEIRÃO PRETO (FFCLRP-USP). GRADUADO EM QUÍMICA (BACHAREL) COM HABILITAÇÃO EM QUÍMICA FORENSE (2015) E LICENCIADO EM QUÍMICA (2021) PELA MESMA UNIDADE. MEMBRO FUNDADOR E COLABORADOR DA STARTUP SCI-PREDICTION INCUBADA NO SUPERA PARQUE (INCUBADORA DE EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA). TEM EXPERIÊNCIA EM QUIMIOMETRIA E QUÍMICA TEÓRICA, ATUALMENTE APLICADAS NAS ÁREAS DE CIÊNCIA FORENSE, CRIMINALÍSTICA, LEI DE DROGAS E NOVAS SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS.

ALINE THAIS BRUNI

É PROFESSORA DOUTORA DO DEPARTAMENTO DE QUÍMICA DA FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE

RIBEIRÃO PRETO/USP. BACHARELADO EM QUÍMICA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. MESTRADO EM QUÍMICA PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. DOUTORADO EM CIÊNCIAS PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. PÓS-DOUTORADO: BIOFÍSICA (IBILCE/UNESP) E QUÍMICA TEÓRICA (IQSC/USP). MBA EM PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL PELA UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES. BACHARELADO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE PAULISTA-UNIP COM APROVAÇÃO NO EXAME DE ORDEM DA OAB. FUNDADORA DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE CIÊNCIAS FORENSES (SBCF), OCUPANDO O CARGO DE PRESIDENTE DESSA ORGANIZAÇÃO DURANTE BIÊNIO 2017-2019. ESTÁGIO DE PESQUISA NO EXTERIOR: TEXAS SOUTHERN UNIVERSITY, BARBARA JORDAN/MICKEY LELAND SCHOOL OF PUBLIC AFFAIRS (HOUSTON, EUA). LINHAS DE PESQUISA: CIÊNCIAS CRIMINAIS E MÉTODOS IN SILICO APLICADOS A PROBLEMAS FORENSES. INOVAÇÃO: COLABORADORA DA STARTUP SCI-PREDICTION INCUBADA NO SUPERA PARQUE (INCUBADORA DE EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA) E VINCULADA AO SEBRAE ACELERAÇÃO.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA.

Lista de substâncias sujeitas a controle especial no Brasil. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/controlados/lista-substancias>. Acesso em: 11 ago. 2022.

AL-MESHAL, I. A.; AL-RASHOOD, K. A.; NASIR, M.; EL-FERALLY, F. S. (-)-Cathinone: Improved Synthesis and Carbon-13 NMR Assignments. *Journal of Natural Products*, v. 50, n. 6, p. 1138–1140, 1987.

ALVES, D. Rés negras, juízes brancos: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana. *Revista CS*, p. 97–120, 2017.

AMARAL, C. do P.; BERTRAN, M. P.; BRUNI, A. T.; DE MARTINIS, B. S.; DORTA, D. J.; OLIVEIRA, M. F. de. Drogas de desenho: novas fronteiras para o conceito de legalidade. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, v. 26, n. 303, p. 7–8, 2018. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/directbitstream/64ff5555-4e4f-4bf4-8315-e2d58962dbfe/002969319.pdf>.

ANDERSON, C. Presumptive and Confirmatory Drug Tests.

Journal of Chemical Education, v. 82, n. 12, p. 1809, 2005.

BARBOSA, D. J.; GOMES, M. P.; GOMES, A. M. T.; SOUZA, F. B. A. de. Relação entre o consumo de drogas psicoativas e COVID-19. *JMPHC | Journal of Management & Primary Health Care | ISSN 2179-6750*, v. 12, p. 1–9, 2020.

BARBOSA, L.; TAVARES-DOS-SANTOS, J. V. Modos de segurança: *O Público e o Privado*, v. 19, n. 40, p. 247–270, 2021. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/7410>.

BATISSE, A.; EIDEN, C.; PEYRIERE, H.; DJEZZAR, S. Use of new psychoactive substances to mimic prescription drugs: The trend in France. *NeuroToxicology*, v. 79, p. 20–24, 2020.

BOITEUX, L. Breves considerações sobre a política de drogas brasileira atual e as possibilidades de descriminalização. *Boletim IBCCrim*, v. 18, n. 217, p. 16, 2010.

BOITEUX, L.; CHERNICHARO, L. P.; ALVES, C. S. Human Rights and Drug Conventions: Searching for Humanitarian Reason in Drug Laws. In: LABATE, Beatriz Caiuby; CAVNAR, Clancy (org.). *Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: regulating traditional drug use*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2014. p. 1–23.

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. *A Arte da Pesquisa*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 175. Dispõe sobre a atualização do Anexo I (Listas de Substâncias Entorpecentes, Psi- cotrópicas, Precursoras e Outras sob Con- trole Especial) da Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998. *Diário Oficial da União*: Brasil, 180, p. 33–39, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/controlados/lista/arquivos-controlados/6548json-file-1>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. RDC nº 246. Brasília, Brasil: *Diário Oficial da União*: Seção 1, 2018.

BRASIL. A Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância

Sanitária. RDC nº 277. Brasil, Brasil: *Diário Oficial da União*: Seção 1, 2019.

BRASIL.Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância Sanitária;. Portaria nº 344. *Diário Oficial da União*: Brasil, 1998. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1998/prt0344_12_05_1998_rep.html.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas.. Resolução n. 6. Brasil: *Diário Oficial da União* : Seção 1, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/subsistema-de-alerta-rapido-sobre-drogas-sar/resolucao_n_6_de_3_de_agosto_de_2021.pdf.

BRASIL.Ministério da Justiça e Segurança Pública.. *Subsistema de Alerta Rápido sobre Drogas (SAR)*. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/subsistema-de-alerta-rapido-sobre-drogas-sar>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Procedimento Operacional Padrão:perícia criminal*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2013/10/POPS-DE-PERICIA_MINISTERIO-DA-JUSTICA.pdf.

BRUNI, A. T.; DE CARVALHO, P. O. M.; RODRIGUES, C. H. P.; LEITE, V. B. P. In silico methods in forensic science: Quantum chemistry and multivariate analysis applied to infrared spectra of new amphetamine- and cathinone-derived psychoactive substances. *Forensic Chemistry*, v. 9, p. 21–34, 2018. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S2468170917301455>.

BRUNI, A.; RODRIGUES, C.; DOS SANTOS, C.; DE CASTRO, J.; MARIOTTO, L.; SINHORINI, L. Analytical Challenges for Identification of New Psychoactive Substances: A Literature-Based Study for Seized Drugs. *Brazilian Journal of Analytical Chemistry*, v.

9, n. 34, p. 52–78, 2021. Disponível em: <http://www.brjac.com.br/artigos/2021-V8-NX2/brjac-41-2021.pdf>.

BRUNI, A. T.; VELHO, J. A.; DE OLIVEIRA, M. F. *Fundamentos De Química Forense: Uma análise prática da química que soluciona crimes*. 2.ed. Campinas - SP: Millennium, 2019. .

BRUNI, A. T.; VELHO, J. A.; FERREIRA, A. S. L.; TASSO, M. J.; FERRARI, R. S.; YOSHIDA, R. L.; DIAS, M. S.; LEITE, V. B. P. Analysis of the procedures used to evaluate suicide crime scenes in Brazil: A statistical approach to interpret reports. *Journal of Forensic and Legal Medicine*, v. 26, p. 29–38, 2014. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1752928X14001176>.

BUNACIU, A. A.; ABOUL-ENEIN, H. Y. Adulterated drug analysis using FTIR spectroscopy. *Applied Spectroscopy Reviews*, v. 56, n. 5, p. 423–437, 2021.

CAMPOS, M. D. S.; ALVAREZ, M. C. Pela metade: implicações do dispositivo médico-criminal da “Nova” Lei de Drogas na cidade de São Paulo. *Tempo Social*, v. 29, n. 2, p. 45, 2017.

CARVALHO, M.; CARMO, H.; COSTA, V. M.; CAPELA, J. P.; PONTES, H.; REMIÃO, F.; CARVALHO, F.; DE LOURDES BASTOS, M.; BASTOS, M. D. L. Toxicity of amphetamines: An update. *Archives of Toxicology*, v. 86, n. 8, p. 1167–1231, 2012.

CHRISTENSEN, A. M.; CROWDER, C. M.; OUSLEY, S. D.; HOUCK, M. M. Error and its Meaning in Forensic Science. *Journal of Forensic Sciences*, v. 59, n. 1, p. 123–126, 2014.

CONCEIÇÃO, V. N.; SOUZA, L. M.; MERLO, B. B.; FILGUEIRAS, P. R.; POPPI, R. J.; ROMÃO, W. Estudo do teste de scott via técnicas espectroscópicas: um método alternativo para diferenciar cloridrato de cocaína e seus adulterantes. *Química Nova*, v. 37, n. 9, p. 1538–1544, 2014. Disponível em: <http://www.gnresearch.org/doi/10.5935/0100-4042.20140240>.

DARSIGNY, C.; LEBLANC-COUTURE, M.; DESGAGNÉ-PENIX, I. Forensic Chemistry of Alkaloids: Presumptive Color Test. *Austin Journal of Forensic Science and Criminology*, v. 5, n. 1, p. 1074–1083, 2018.

DE SANTANA, D. C. A. S.; DE SANTANA, F. J. M. A brief

overview on the importance of analyzing drug adulterants in the treatment of non-fatal overdose and substance use disorder of street cocaine. *Forensic Toxicology*, v. 39, n. 1, p. 275–281, 2021.

DIAS, L. D.; BASTOS, M. V. R. *Lei de drogas: princípio do contraditório durante o inquérito policial e o papel da perícia criminal como fator determinante para a aplicação da prisão*. 2021. 149 f. - Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, 2021. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/15698>.

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION (DEA). *Drugs of Abuse, A DEA Resource Guide*. [S. l.]: U.S. Department of Justice, 2017.

DUARTE, E. P.; FREITAS, F. da S. Corpos negros sob a perseguição do estado: Política de drogas, racismo e direitos humanos no Brasil. *Revista Direito Público*, v. 16, n. 89, p. 156–179, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3608/pdf>.

DURÃES, H. M. F. *Crime hediondo: falsificar, corromper, adulterar ou alterar produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais*. [S. l.: s. n.], 2016.

ESSEIVA, P.; IOSET, S.; ANGLADA, F.; GASTÉ, L.; RIBAU, O.; MARGOT, P.; GALLUSSER, A.; BIEDERMANN, A.; SPECHT, Y.; OTTINGER, E. Forensic drug Intelligence: An important tool in law enforcement. *Forensic Science International*, v. 167, n. 2–3, p. 247–254, 2007.

EVA BRUENISHOLZ, S. P. and A. R. The Intelligent Use of Forensic Data. *ANZPAA National Institute of Forensic Science of Forensic Science*, 2015.

FENG, L.-Y.; BATTULGA, A.; HAN, E.; CHUNG, H.; LI, J.-H. New psychoactive substances of natural origin: A brief review. *Journal of Food and Drug Analysis*, v. 25, n. 3, p. 461–471, 2017.

FIORE, M. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 92, p. 9–21, 2012.

FOGARTY, M. F.; PAPSUN, D. M.; LOGAN, B. K. Analysis

- of Fentanyl and 18 Novel Fentanyl Analogs and Metabolites by LC-MS-MS, and report of Fatalities Associated with Methoxyacetylfentanyl and Cyclopropylfentanyl. *Journal of Analytical Toxicology*, v. 42, n. 9, p. 592–604, 2018.
- FORENSIC DRUG REVIEW. *Amphetamine*. [S. l.: s. n.], 2005.
- FORENSIC DRUG REVIEW. *Cathinone*. [S. l.: s. n.], 2013.
- GEDDES, L. Forensic science rationing is putting justice at risk, says outgoing regulator. *The Guardian*, 2021.
- GEORGIU, N.; MORGAN, R. M.; FRENCH, J. C. Conceptualising, evaluating and communicating uncertainty in forensic science: Identifying commonly used tools through an interdisciplinary configurative review. *Science & Justice*, 2020.
- GERACE, E.; SEGANTI, F.; LUCIANO, C.; LOMBARDO, T.; DI CORCIA, D.; TEIFEL, H.; VINCENTI, M.; SALOMONE, A. On-site identification of psychoactive drugs by portable Raman spectroscopy during drug-checking service in electronic music events. *Drug and Alcohol Review*, v. 38, n. 1, p. 50–56, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dar.12887>.
- GERONA, R. R.; WU, A. H. B. Bath salts. *Clinics in laboratory medicine*, v. 32, n. 3, p. 415–27, 2012.
- GLENNON, R. A.; DUKAT, M. Synthetic Cathinones : A Brief Overview of Overviews with Applications to the Forensic Sciences. v. 4, n. 2, p. 1–7, 2017.
- GOMES-MEDEIROS, D.; FARIA, P. H. de; CAMPOS, G. W. de S.; TÓFOLI, L. F. Política de drogas e Saúde Coletiva: diálogos necessários. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 7, 2019.
- GRECCO, G. G.; KISOR, D. F.; MAGURA, J. S.; SPRAGUE, J. E. Impact of common clandestine structural modifications on synthetic cathinone “bath salt” pharmacokinetics. *Toxicology and Applied Pharmacology*, v. 328, p. 18–24, 2017.
- HAFER, K. E.; BRETTELL, T. A. Presumptive Color Tests of Seized Drugs. In: *Encyclopedia of analytical chemistry*. Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2018. p. 1–18.
- HARPER, L.; POWELL, J.; PIJL, E. M. An overview of forensic

drug testing methods and their suitability for harm reduction point-of-care services. *Harm Reduction Journal*, v. 14, n. 1, 2017.

HAWK, M.; COULTER, R. W. S.; EGAN, J. E.; FISK, S.; REUEL FRIEDMAN, M.; TULA, M.; KINSKY, S. Harm reduction principles for healthcare settings. *Harm reduction journal*, v. 14, n. 1, p. 70, 2017.

HENRIQUES, S.; GUERREIRO, M. das D.; SILVA, J. P. New Psychoactive Substances: towards a conceptual delimitation. *Análise Social*, n. 233, p. 804–826, 2019.

JANET, J. P.; DUAN, C.; YANG, T.; NAND, A.; KULIK, H. Uncertain Times Call for Quantitative Uncertainty Metrics: Controlling Error in Neural Network Predictions for Chemical Discovery. *ChemRxiv*, 2019.

JÎTCĂ, G.; ÖSZ, B. E.; TERO-VESCAN, A.; VARI, C. E. Psychoactive Drugs—From Chemical Structure to Oxidative Stress Related to Dopaminergic Neurotransmission. A Review. *Antioxidants*, v. 10, n. 3, p. 381, 2021. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-3921/10/3/381>.

KELLY, J. P. Cathinone derivatives: A review of their chemistry, pharmacology and toxicology. *Drug Testing and Analysis*, v. 3, n. 7–8, p. 439–453, 2011.

KHAN, I. Convention on psychotropic substances, 1971. **Progress in Neuro-Psychopharmacology**, v. 3, n. 1–3, p. 11–14, 1979.

KOEHLER, J. J. Intuitive Error Rate Estimates for the Forensic Sciences. *SSRN Electronic Journal*, n. iv, p. 153–168, 2016. Disponível em: <http://www.ssrn.com/abstract=2817443>.

KOPPL, R. How to Improve Forensic Science. *European Journal of Law and Economics*, v. 20, n. 3, p. 255–286, 2005. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s10657-005-4196-6>.

KUNII, P. A.; BRUNI, A. T.; HERDY, R. Lei de Drogas: laudos de constatação podem prender sem amparo científico. *Conjur - Consultor Jurídico*, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-10/limite-penal-laudos-constatacao-podem-levar-prises-amparo-cientifico>.

- KUSELMAN, I.; PENNECCHI, F. IUPAC/CITAC Guide: Classification, modeling and quantification of human errors in a chemical analytical laboratory (IUPAC Technical Report). *Pure and Applied Chemistry*, v. 88, n. 5, p. 477–515, 2016.
- LANDE, A. The Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. *International Organization*, v. 16, n. 4, p. 776–797, 1962.
- LOPES, F. J. O. Proibicionismo e atenção em saúde a usuários de drogas: tensões e desafios às políticas públicas. *Psicologia & Sociedade*, v. 31, 2019.
- LUETHI, D.; LIECHTI, M. E. Designer drugs: mechanism of action and adverse effects. *Archives of Toxicology*, v. 94, n. 4, p. 1085–1133, 2020.
- MACHADO, L. V.; BOARINI, M. L. Políticas sobre drogas no Brasil: a estratégia de redução de danos. *Psicologia: ciência e profissão*, v. 33, n. 3, p. 580–595, 2013.
- MAIER, J.; MAYER, F. P.; BRANDT, S. D.; SITTE, H. H. DARK Classics in Chemical Neuroscience: Aminorex Analogues. *ACS Chemical Neuroscience*, v. 9, n. 10, p. 2484–2502, 2018. Disponível em: <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/acchemneuro.8b00415>.
- MARQUES, A. C. P. R.; OLIVEIRA, L. A. C. de. Guia Prático sobre Uso, Abuso e Dependência de Substâncias Psicotrópicas para Educadores e Profissionais da Saúde. p. 1–117, 2006.
- MASKELL, P. D.; JACKSON, G. Presumptive drug testing—The importance of considering prior probabilities. *WIREs Forensic Science*, v. 2, n. 4, p. 1–15, 2020.
- MORELATO, M.; BAECHLER, S.; RIBAUX, O.; BEAVIS, A.; TAHTOUH, M.; KIRKBRIDE, P.; ROUX, C.; MARGOT, P. Forensic intelligence framework—Part I: Induction of a transversal model by comparing illicit drugs and false identity documents monitoring. *Forensic Science International*, v. 236, p. 181–190, 2014. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0379073814000164>.
- MORELATO, M.; BEAVIS, A.; TAHTOUH, M.; RIBAUX, O.; KIRKBRIDE, P.; ROUX, C. The use of organic and inorganic impurities found in MDMA police seizures in a drug

intelligence perspective. *Science & Justice*, v. 54, n. 1, p. 32–41, 2014. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1355030613000841>.

MUSTATA, C.; TORRENS, M.; PARDO, R.; PÉREZ, C.; FARRÉ, M. Spice drugs: cannabinoids as a new designer drugs. *Adicciones*, v. 21, n. 3, p. 181–186, 2009.

NAGY, G.; SZÖLLÖSI, I.; SZENDREI, K. Colour Tests for Precursor Chemicals of Amphetamine-Type Substances. *UNODC: scientific and technical notes*, n. December, p. 1–17, 2005.

NOGUEIRA, G. R. V.; TEIXEIRA, G. H. *Guerra contra as drogas: os efeitos do proibicionismo e a construção do criminoso*. 2020. 39 f. - Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/14297>.

O'NEAL, C. L.; CROUCH, D. J.; FATAH, A. A. Validation of twelve chemical spot tests for the detection of drugs of abuse. *Forensic Science International*, v. 109, n. 3, p. 189–201, 2000.

OLIVEIRA, N.; RIBEIRO, E. The massacre of black brazilians in the war on drugs. *SUR - International Journal on Human Rights*, v. 15, n. 28, p. 35–43, 2018. Disponível em: <https://sur.conectas.org/en/the-massacre-of-black-brazilians-in-the-war-on-drugs/>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Drogas: marco legal*. [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PASSETTI, E. Abolicionismo penal, medida de redução de danos e uma nota trágica. *verve.*, v. 7, p. 75–85, 2005.

PAVIA, D. L.; LAMPMAN, G. M. ; KRIZ, G. S. ; VYVYAN, J. A. *Introduction to spectroscopy*. 4th eded. [S. l.]: Cengage Learning, 2008..

PEREIRA, L. S. A. *Análise multivariada e espectroscopia no infravermelho aplicadas em análises forenses: drogas e medicamentos*. 2018. 109 f. - Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

PHILP, M.; FU, S. A review of chemical 'spot' tests: A presumptive illicit drug identification technique. *Drug Testing and Analysis*, v. 10, n. 1, p. 95–108, 2018.

REUTER, P.; PARDO, B. New psychoactive substances : Are there any good options for regulating new psychoactive substances ?. *International Journal of Drug Policy*, v. 40, p. 117–122, 2017.

RIBAUUX, O.; CRISPINO, F.; ROUX, C. Forensic intelligence: deregulation or return to the roots of forensic science?. *Australian Journal of Forensic Sciences*, v. 618, n. November, p. 1–11, 2014.

RIBEIRO, D. X.; GONÇALVES, P. T. C. *Guerra às drogas: Da origem internacional aos reflexos internos no Brasil*. 2018. 56 f. - Universidade Federal da Paraíba, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/13965>.

RODRIGUES, L. B. de F. *Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade*. 2006. 273 f. - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006.

RODRIGUES, C. H. P.; BRUNI, A. T. In silico toxicity as a tool for harm reduction: A study of new psychoactive amphetamines and cathinones in the context of criminal science. *Science & Justice*, v. 59, n. 3, p. 234–247, 2019. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1355030618301400>.

RODRIGUES, C. H. P.; LEITE, V. B. P.; BRUNI, A. T. Can NMR spectroscopy discriminate between NPS amphetamines and cathinones? An evaluation by in silico studies and chemometrics. *Chemometrics and Intelligent Laboratory Systems*, v. 210, p. 104265, 2021. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0169743921000332>.

ROSA, P. O. Outra história do consumo de drogas na modernidade. *Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar*, v. 22, n. Especial, p. 185–196, 2014.

ROUX, C.; BUCHT, R.; CRISPINO, F.; DE FOREST, P.; LENNARD, C.; MARGOT, P.; MIRANDA, M. D.; NICDAEID, N.; RIBAUUX, O.; ROSS, A.; WILLIS, S. The Sydney declaration – Revisiting the essence of forensic science through its fundamental principles. *Forensic Science International*, v. 332, p. 111182, 2022. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0379073822000123>.

RYBKA, L. N.; NASCIMENTO, J. L. do; GUZZO, R. S. L. Os

mortos e feridos na “guerra às drogas”: uma crítica ao paradigma proibicionista. *Estudos de Psicologia* (Campinas), v. 35, n. 1, p. 99–109, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2018000100099&lng=pt&tlng=pt.

SANTOS, M. B. dos; PAULA, E. A. de. Do outro lado do front: guerra às drogas e políticas públicas no Brasil à luz das experiências regulatórias internacionais. *Rebela*, v. 9, n. 1, p. 89–116, 2019.

SCHIFANO, F. Recent Changes in Drug Abuse Scenarios: The New/Novel Psychoactive Substances (NPS) Phenomenon. *Brain Sciences*, v. 8, n. 12, p. 221, 2018. Disponível em: <http://www.mdpi.com/2076-3425/8/12/221>.

SCIENTIFIC WORKING GROUP FOR THE ANALYSIS OF SEIZED DRUGS. *SWGDRUG Recommendations Version 7.1*. Washington DC, USA: United States Department of Justice, 2016. 2016.

SILVA, E. A. da. Políticas Públicas sobre Drogas no Brasil e no Estado de São Paulo: aspectos históricos e contextuais. In: FIGUEIREDO, Regina; FEFFERMANN, Marisa; ADORNO, Rubens (org.). *Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo*. São Paulo: Instituto de Saúde, 2017. p. 239–262.

SOUSA, Y. S. O.; SANTOS, M. de F. de S.; APOSTOLIDIS, T. Drogas no Espaço Público: Consumo, Tráfico e Política na Imprensa Brasileira. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 40, p. 1, 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Jurisprudência em Teses*, Edição n. 60: lei de drogas - ii. [S. l.: s. n.], 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Jurisprudência em Teses*, Edição n. 126: lei de drogas - iv. [S. l.: s. n.], 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *HABEAS CORPUS 132.909*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1273606/Ordem_denegada_Habeas_Corpus_132909_SP.pdf.

TCHARKHETIAN, A. E. G.; BRUNI, A. T.; RODRIGUES, C. H. P. Combining experimental and theoretical approaches

to study the structural and spectroscopic properties of Flakka (α -pyrrolidinopentiophenone). *Results in Chemistry*, v. 3, p. 100254, 2021. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S2211715621001594>.

TOOLE, K. E.; FU, S.; SHIMMON, R. G.; KRAYMEN, N.; TAFLAGA, S. Color Tests for the Preliminary Identification of Methcathinone and Analogues of Methcathinone. *Microgram Journal*, v. 9, n. 1, p. 27–32, 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Drug market trends: Cocaine, amphetamine-type stimulants, new psychoactive substances. In: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (org.). *World Drug Report 2022*. Vienna: United Nations publication, 2022. v. Booklet 4, p. 1–111. Disponível em: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_4.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Global Overview - Drug Demand, Drug Supply. In: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (org.). *World Drug Report 2022*. Vienna: United Nations publication, 2022. v. Booklet 2, p. 1–83. Disponível em: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_2.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. *Current NPS Threats*. 1st. ed. Vienna, Austria: [s. n.], 2019. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. *World Drug Report 2013*. Vienna: United Nations publication, Sales No. E.13.XI.6, 2013.

VELHO, J. New Trends in Analytical Chemistry for the Examination and Interpretation of Traces of Crimes. *Brazilian journal of analytical chemistry*, p. 13–14, 2022. Disponível em: <http://www.brjac.com.br/artigos/2021-V8-NX2/brjac-letter-javelho.pdf>.

VELHO, J. A.; GEISER, G. C.; ESPINDULA, A. *Ciências forenses - uma introdução às principais áreas da criminalística moderna*. 2. ed. Campinas, SP: Millennium, 2013. .

VELHO, J. A.; SILVA, L. A. R. da; CARMO, C. F. A. do;

DAMASCENO, C. T. M. A perícia em locais de crime. *In: Uma introdução às principais áreas da criminalística*. 3 ed. Campinas, SP, SP: Millennium, 2017. p. 19–32.

YATES, S. Q. Forensic Science and Forensic Evidence I. *US Attorneys' Bulletin*, Jan 2017, v. 65, n. January, 2017.

YOSHIDA, R. L. *Análise da qualidade e da contribuição dos laudos periciais toxicológicos no processo de investigação criminal e sentença judicial em casos envolvendo substâncias ilícitas*. 2015. 20 f. - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto 2015.

ZABYELINA, Y. G. Can criminals create opportunities for crime? Malvertising and illegal online medicine trade. *Global Crime*, v. 18, n. 1, p. 31–48, 2017.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

RODRIGUES, C. H. P.; BRUNI, A. T. Diálogo entre a Química e o Direito: uma aproximação necessária para a lei de drogas. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 387-423, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.972



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

A FORMAÇÃO DO POLICIAL PARA A DOCÊNCIA NA ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL A PARTIR DA APRENDIZAGEM BASEADA EM PROBLEMAS

POLICE TRAINING FOR TEACHING AT THE SUPERIOR SCHOOL OF CIVIL POLICE OF THE FEDERAL DISTRICT BASED ON PROBLEM-BASED LEARNING

FORMACIÓN POLICIAL PARA LA DOCENCIA EN LA ESCUELA SUPERIOR DE POLICÍA CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL BASADA EN EL APRENDIZAJE BASADO EN PROBLEMAS

Submetido em: 31.10.2021

Aceito em: 06.08.2022

RENATA GUILHOES BARROS SANTOS


ESPECIALISTA EM GESTÃO EDUCACIONAL


MESTRANDA EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

INSTITUTO FEDERAL DE BRASÍLIA, BRASÍLIA-DF, BRASIL

POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL, BRASÍLIA-DF, BRASIL

renaguilhoes@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/4822187613855004>

 <https://orcid.org/0000-0002-0795-9842>


SIMONE BRAZ FERREIRA GONTIJO

DOUTORA EM EDUCAÇÃO

INSTITUTO FEDERAL DE BRASÍLIA, BRASÍLIA-DF, BRASIL

1967299@etfbsb.edu.br

 <http://lattes.cnpq.br/6448190142283114>

 <https://orcid.org/0000-0002-8245-3841>

RESUMO

Este artigo objetiva analisar a percepção dos policiais-formadores que atuam como docentes no curso de especialização em Ciências Policiais com Foco na Atuação da Polícia Jurídica, ofertado pela Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal (ESPC), sobre seus conhecimentos para a utilização da metodologia ativa Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP). A metodologia empregada na pesquisa teve caráter qualitativo, materializado na pesquisa-ação. Participaram da pesquisa sessenta e nove policiais que desenvolvem o trabalho de formadores na ESPC. Os participantes foram convidados a responder um questionário que visou mapear as carências e fragilidades na utilização da metodologia ABP. O questionário foi composto por duas seções, sendo que a primeira foi constituída por questões fechadas voltadas a traçar o perfil formadores, e a segunda parte, com questões fechadas e abertas, captaram as demandas e necessidades de formação em ABP. Os participantes afirmam que necessitam de ações formativas que permitam o desenvolvimento e domínio de competências técnicas para a utilização da ABP. Conclui-se que o presente estudo pode contribuir para a política de valorização da capacitação pedagógica dos policiais-formadores, por meio do fomento a uma prática educativa contextualizada e dialógica, materializada por meio da Aprendizagem Baseada em Problemas.

PALAVRAS-CHAVE: formação policial; metodologias ativas; ABP; educação dialógica; PCDF.

ABSTRACT

This article aims to analyze the perception of police trainers who work as teachers in the postgraduate course in Police Sciences with a focus on the performance of the legal police, offered by the Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal (ESPC), about their knowledge for the use of the active methodology Problem-Based Learning (PBL). The methodology used in the research had a qualitative character, materialized in action research. Sixty-nine police-trainers participated in the research. Data were collected through a questionnaire that aimed to map the shortcomings and weaknesses in the use of the PBL methodology. The questionnaire consisted of two sections, the first consisting of closed questions aimed at profiling the trainers and the second part, with closed and open questions, capturing the demands and needs of training in PBL. Participants state that they need training actions that allow the development and mastery of technical skills for the use of PBL. It is concluded that the present study can contribute to the policy of valuing the pedagogical training of police-trainers, through the promotion of a contextualized and dialogic educational practice, materialized through Problem-Based Learning.

KEYWORDS: police training; active methodologies; PBL; dialogical education; PCDF.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la percepción de los formadores de policías que actúan como docentes en el Curso de Especialización en Ciencias Policiales con Enfoque en el Desempeño de la Policía Legal, ofrecido por la Escuela Superior de Policía Civil del Distrito Federal (ESPC), sobre sus conocimientos para el uso de la metodología activa Aprendizaje Basado en Problemas (ABP). La metodología utilizada en la investigación tuvo un carácter cualitativo, materializado en investigación-acción. Participaron de la investigación 69 policías que actúan como formadores en la ESPC. Se invitó a los participantes a responder un cuestionario que tenía como objetivo mapear las deficiencias y debilidades en el uso de la metodología ABP. El cuestionario constaba de dos apartados, el primero formado por preguntas cerradas destinadas a perfilar a los formadores, y la segunda parte, con preguntas cerradas y abiertas, captando las demandas y necesidades de la formación en ABP. Los participantes manifiestan que necesitan acciones formativas que permitan el desarrollo y dominio de habilidades técnicas para el uso de ABP. Se concluye que el presente estudio puede contribuir a la política de valorización de la formación pedagógica de los policías formadores, a través de la promoción de una práctica educativa contextualizada y dialógica, materializada a través del Aprendizaje Basado en Problemas.

PALABRAS CLAVE: formación policial; metodologías activas; PBL; educación dialógica; PCDF.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva analisar a percepção dos policiais-formadores que atuam como docentes no curso de especialização em Ciências Policiais com Foco na Atuação da Polícia Jurídica, ofertado pela Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal (ESPC), sobre seus conhecimentos para a utilização da metodologia ativa Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP).

A qualificação do policial tem papel fundamental para a efetividade das ações dos profissionais da área de segurança pública. Logo, é preciso refletir sobre as ações de capacitação das forças de segurança pública e, em especial, a respeito da trajetória acadêmica dos profissionais que atuam na formação dos seus pares, uma vez que eles serão responsáveis pela condução do processo de construção de um saber técnico e específico que deve dialogar com diversas áreas de conhecimento. Isso exige a discussão de questões contextualizadas de educação, em especial, de questões relativas à metodologias apropriadas ao âmbito policial.

Bem e Santos (2016) afirmam que parte considerável dos problemas existentes entre os policiais e as comunidades relaciona-se à má formação dos agentes de segurança pública. Essa problemática foi percebida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)¹, que elaborou a Matriz Curricular Nacional com vistas a nortear ações de capacitação profissional na área de segurança pública. Como parâmetro norteador, o documento afirma que:

É cada vez mais necessário pensar a intencionalidade das atividades formativas, pois o investimento no capital humano e a valorização profissional tornam-se imprescindíveis para atender as demandas, superar os desafios existentes e contribuir para a efetividade das organizações de segurança pública (BRASIL, 2014, p. 17).

A função prioritária da ESPC, unidade orgânica da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), é a de qualificação dos quadros dos servidores de carreiras, além de contribuir com a capacitação de outros órgãos e forças.

A tarefa de redimensionar o preparo dos profissionais-formadores de seus pares é um desafio para a educação policial, uma vez que essa atividade exige variadas ações técnicas, socioemocionais e comportamentais que visam à proteção dos direitos e garantias individuais, dentre eles, a vida humana que é o bem maior.

Nesse contexto, foi implementado pela ESPC o curso de Especialização *Lato Sensu* em Ciências Policiais com Foco na Atuação da Polícia Judiciária. O curso tem o ousado objetivo de

Formar tutores em ABP e pesquisadores em temas contemporâneos relacionados às Ciências Policiais, voltados à atividade da Polícia Judiciária, gerando o desenvolvimento e produção de conhecimentos sobre os referidos temas, fortalecendo a cultura do conhecimento científico, para o aperfeiçoamento das atividades de Polícia Judiciária (BRASÍLIA, 2021, p.30).

Destaca-se, por oportuno, que os cursos ofertados na ESPC estão inseridos no contexto da Educação Profissional e Tecnológica

1 Órgão do Ministério da Justiça (MJ).

(EPT), aqui entendida como modalidade de educação voltada à preparação de “cidadãos e cidadãs para o exercício de profissões de modo a garantir sua inserção, sua atuação e o seu permanente desenvolvimento no mundo do trabalho e na vida em sociedade” (PEREIRA, 2020).

Assim, é fundamental entender e debater as intencionalidades históricas, políticas e institucionais da formação policial, uma vez que a educação não pode ser tomada como uma instância separada do contexto social que a cerca.

2.A FORMAÇÃO DOS POLICIAIS-FORMADORES E A APRENDIZAGEM BASEADA EM PROBLEMAS

As transformações sociais vinculadas ao sistema capitalista de produção revolucionaram as esferas do convívio coletivo, afetando as relações educacionais e os processos de ensino e aprendizagem. Nesse sentido, tornou-se importante que as necessidades da vida cotidiana dialogassem com as demandas do mundo do trabalho.

Com o desenvolvimento e avanço da sociedade capitalista, a qualificação para o exercício laboral ganhou destaque e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996 (LDB), passou a definir a educação profissional e tecnológica como uma modalidade de educação que tem como objetivo o preparo para a atuação no mundo do trabalho.

Souza (2017) afirma que essa modalidade passou a ser evocada como espaço de capacitação e como um mecanismo estratégico de políticas econômicas e sociais, sendo considerada um importante agente de mudança social.

Dorneles, Castaman e Vieira (2021, p. 3) apontam que “é preciso ressignificar a EPT para além da preparação dos jovens para o mercado de trabalho, ou seja, esta deve contribuir para uma formação crítica dos sujeitos, sendo norteadas pelos princípios de uma educação emancipadora”.

Nesse sentido, Basso (1999, p. 2) alerta que “práticas rotineiri-

ras, estereotipadas, muitas vezes baseadas em ideários pedagógicos simplificados, quase clichês que perderam o potencial para a análise crítica da realidade e do enfrentamento dos problemas educacionais” precisam ser revistos.

A formação policial ofertada da ESPC foi, por muitos anos, baseada em ações educacionais voltadas à metodologias de ensino tradicionais, com forte destaque para a disciplina, hierarquia e para os conteúdos considerados como mais importantes que o próprio processo de aprendizagem. Pouco se debatia sobre a importância de adequação de uma metodologia voltada a uma formação complexa e multifacetada, como é a capacitação de policiais.

O marco para se repensar essas relações foi a publicação da Matriz Curricular Nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 2014. O documento trouxe orientações teórico-metodológicas norteadoras de ações de qualificação dos profissionais da área de segurança pública.

A Matriz Curricular Nacional fortaleceu a indicação de valorização de metodologias ativas de ensino ao defender uma

[...] abordagem curricular pautada no paradigma da complexidade que contemple a teoria e a prática articuladas pela inclusão da problematização, tendo as metodologias de ensino ativo como modelos de referência para gerar situações de aprendizagem que possibilitem a “transferência de conhecimento”, ou seja, a capacidade de aplicar conhecimentos prévios em novos contextos, com o objetivo de identificar similitudes e diferenças para agir na nova situação, gerando, portanto, adaptação a quaisquer situações inerentes às competências profissionais e as novas competências que se fizerem necessárias (BRASIL, 2014, p.16).

Essas diretrizes apontam para ações de preparo dos profissionais da área de segurança pública que busquem uma prática educativa numa perspectiva libertadora e democrática, coerente e sintonizada com a realidade.

A proposta educativa para as ações formativas dos profissionais em segurança pública exige um delineamento pedagógico diferenciado apoiado nas interações enriquecedo-

ras, a partir da contextualização, interdisciplinaridade e da transversalidade entre os diferentes componentes (BRASIL, 2014, p. 56).

Nesse contexto, faz-se primordial o afastamento do legado ditatorial que ainda pesa sobre as forças policiais e que destoam dos princípios de educação democrática

Lança-se, assim, o desafio de construção de um caminho coletivo baseado no entendimento de que a prática pedagógica “precisa se organizar adequadamente para se traduzir em resultados de efetiva aprendizagem dos educandos, ou seja, é preciso compreender o que (conteúdo), para quem (alunos), para que (objetivos) e como ensinar (recursos)” (FERREIRA, 2018, p. 35).

No âmbito da educação policial, para os profissionais que exercem a atividade de formadores, esses desafios são sensíveis e precisam ser (re)pensados a partir do comprometimento com processos de formação efetivos, uma vez que não se pode ir para uma sala de aula como formador sem considerar “a importância da sua identidade pessoal e profissional no processo educativo” (FELDMANN, 2009, p. 78).

Logo, as ações formativas não devem buscar apenas a qualificação de um policial para atender a comunidade e desempenhar suas funções cotidianas, precisam formá-lo para que seja um ser humano melhor, com consciência ampla e capaz de intervir positivamente no meio social e profissional dos quais ele participa. Para tanto, é fundamental que esse policial-formador atue numa perspectiva dialógica.

Assim, os desafios postos a esse profissional policial que atua como formador são complexos no sentido de romper com a educação tradicional e com sua lógica alienante, pois é necessário haver compromisso com a transformação social. Coloca-se a tarefa de “compreender historicamente os processos de formação humana em suas articulações com a vida social e produtiva, as teorias e os processos pedagógicos, de modo a ser capaz de produzir conhecimento em educação e intervir de modo competente nos processos pedagógicos”(KUENZER, 1999, p. 170).

É primordial que o policial-formador (re)pense e (re)crie seu trabalho pedagógico voltando-se a projetos conscientes e críticos, pois

como afirma Freire (1996, p. 7), “[...] é preciso aprender a ser coerente. De nada adianta um discurso coerente se a ação pedagógica é impermeável a mudanças”.

A análise do contexto histórico e cultural do desenvolvimento da educação no Brasil mostra que sempre houve profundos desafios a serem superados, para a oferta de um ensino de qualidade. No entanto, mais que criticar, é preciso construir caminhos reais de superação desse contexto.

Em algumas correntes pedagógicas vigentes, “a descrição e análise de situações cotidianas produzem compreensões sobre elementos presentes no cotidiano da escola, sem, no entanto, oferecer instrumentos para superá-los” (AUBERT *et al.*, 2020, p. 10).

No debate de bases teóricas e epistemológicas que fundamentam as propostas educacionais críticas, ganha relevância e urgência a defesa de ações coerentes, consistentes e coletivas que rompem com a concepção de que basta ter o conhecimento técnico para ensinar, como apontam Alves *et al.* (2020, p. 68):

Ter conhecimento técnico não pode ser suficiente para atuação em sala de aula, pois para ensinar bem é necessário conhecer os fundamentos dos processos didáticos que facilitam o entendimento por parte do aprendente; é preciso adquirir os elementos conceituais necessários para a reflexão sobre a função social da escola; é fundamental possuir noção, ainda que panorâmica, sobre a legislação e a literatura educacional com as concepções atuais sobre planejamento educacional, avaliação da aprendizagem, inclusão educacional e etc.

É neste contexto que o valor do preparo contínuo dos policiais-formadores de seus pares é ressaltado, uma vez que apenas a graduação inicial e a prática cotidiana não são suficientes para a reflexão crítica e problematização do fazer educacional.

Uma alternativa ao cenário posto é a busca por uma aprendizagem significativa e dialógica, entendida como superação de um modelo de escola bancária, na qual “cada pessoa participante se sinta motivada a compartilhar com o grupo o que pensou, sentiu ou questionou a partir do lido, tendo como pano de fundo o seu mundo da vida” (PEREIRA; ANDRADE, 2014, p. 23).

Nota-se que há uma mudança de visão de educação, uma vez que, como Freire (1996) pontuou, a prática pedagógica “implicante do pensar certo, envolve o movimento dinâmico, dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer”.

Diante desse contexto complexo, propõe-se como caminho metodológico coerente a prática da educação dialógica, entendida como

[...] processo de criação de significados a partir de interações destinadas a aprendizagens melhores. O conhecimento se cria e se recria por meio de um diálogo orientado pelo desejo de entendimento, pela intenção de alcançar maior compreensão e quantidade de acordos possíveis sobre algum aspecto da realidade, os conteúdos de aprendizagem ensinado e a escola (AUBERT *et al*, 2020, p. 68).

Trata-se, portanto, de uma ação educativa baseada na interação e na comunicação entre todos os envolvidos no processo de ensino. Na sociedade fragmentada e fragmentária na qual vivemos, isso é revolucionário, transformador e urgente.

Aubert *et al* (2020, p.137) afirmam que

A aprendizagem dialógica é produzida em diálogos igualitários, em interações nas quais é reconhecida a inteligência cultural de todas as pessoas e que são direcionadas à transformação dos níveis prévios de conhecimento e do contexto sociocultural, de modo que seja possível avançar até o sucesso de todos e todas. A aprendizagem dialógica é produzida em interações que aumentam a aprendizagem instrumental, favorecem a criação de sentido pessoal e social, estão orientadas por princípios solidários e nas quais a igualdade e a diferença são valores compatíveis e mutuamente enriquecedores.

Depreende-se daí, os princípios basilares da aprendizagem dialógica, a saber: “diálogo igualitário, inteligência cultural, transformação, dimensão instrumental, criação de sentido, solidariedade e igualdade de diferenças” (PEREIRA; ANDRADE, 2014, p. 27).

Pode-se afirmar que a aprendizagem dialógica não é uma “moda” momentânea e sem fundamentação epistemológica. Ela se apresenta como um trabalho sistemático, atento à realidade de toda

a comunidade escolar, comprometido com soluções viáveis às complexas dificuldades enfrentadas pelos atores escolares. Essa visão de mundo tem afinidade com a prática de uma educação humanizadora, alinhada com o desejo de transformação social estão as metodologias ativas de ensino.

Como processo educacional de construção ativa de conhecimentos, Morán (2015) define as metodologias ativas como “ponto de partida para avançar para processos mais avançados de reflexão, de integração cognitiva, de generalização, de reelaboração de novas práticas”.

Corroborando o debate sobre a necessidade de se buscar caminhos para a construção de uma aprendizagem real e contextualizada, Diesel, Baldez e Martins (2017, p. 273) entendem as metodologias ativas “como uma possibilidade de ativar o aprendizado dos estudantes, colocando-os no centro do processo, em contraponto à posição de expectador”.

Foi nessa reflexão de escolhas democráticas e participativas que a ESPC optou pela adoção de uma metodologia ativa que contribuíse com os desafios da formação policial, a aprendizagem baseada em problemas .

Amaral (2022, p.78) aponta alguns aspectos que não só fundamentam, mas justificam a utilização ABP na formação dos profissionais de segurança pública. São eles: “valorização de conhecimentos prévios; aprendizagem colaborativa; criticidade e busca pelo conhecimento”. Assim, a ABP foi inicialmente adotada no curso de especialização em Ciências Policiais.

Para Gonçalves; Gonçalves; Gonçalves (2020, p. 2), a “ABP configura-se como um método, estratégia educacional e filosofia curricular concebendo um processo de aprendizagem onde estudantes autodirigidos constroem ativamente o conhecimento”.

Os papéis dos sujeitos envolvidos na caminhada educacional são ressignificados, assim como o próprio fazer pedagógico. Os policiais-formadores atuam como tutores e mediadores do saber. Os policiais-estudantes tornam-se autônomos e responsáveis por sua tra-

jetória. Para Ulisses e Sastre (2018, p.34), isso significa “tirar o foco do ensino e colocá-lo na aprendizagem” e para o policial que ocupa o lugar de formador na ESPC, isso significa uma mudança radical na maneira de ensinar.

De forma prática, na ABP há encontros de dinâmicas tutoriais, nos quais grupos compostos por 8 (oito) a 10 (dez) policiais-estudantes reúnem-se sob a orientação do policial-formador para analisar e discutir coletivamente uma situação-problema. Eles são guiados por passos metodológicos para alcançar os objetivos de aprendizagem propostos. Na ESPC, adotou-se o modelo criado pela Universidade de Maastricht, Holanda, 7 (sete) São eles:

1º. Esclarecer termos e conceitos desconhecidos; 2º. Identificar no problema as questões de aprendizagem; 3º. Oferecer explicações para estas questões com base no conhecimento prévio; 4º. Resumir estas explicações identificando as lacunas de conhecimento; 5º. Estabelecer objetivos de aprendizagem; 6º. Autoaprendizado; 7º. Sintetizar conhecimentos e revisar hipóteses iniciais para o problema. (TOLEDO JÚNIOR *et al*, 2008, p.127).

Pretende-se que pela interação em grupo, o policial-estudante seja o protagonista de sua aprendizagem, apoiado pelo formador, e que exerça sua autonomia educacional. Ulisses e Sastre (2018, p.34) afirmam que a ABP pode favorecer “a integração entre o ensino e a pesquisa [...], favorece soluções interdisciplinares [...], requer conceitos mais atuais [...], atualiza os professores [...], favorece a criticidade e a inovação [...], as habilidades de comunicação [...], o aprendizado eficaz [...] e cria um entorno social”.

Nessa metodologia, o trabalho pedagógico é organizado a partir de problemas e situações reais, idênticos aos que os alunos vivenciam na vida profissional [...] (MORÁN, 2015, p.19). Assim sendo, na ABP, o processo de construção do conhecimento ocorre por meio de debate e pesquisa de soluções para um problema, que é

uma situação complexa que não possui apenas uma resposta considerada certa; não tem somente uma solução possível. Os problemas espelham o mundo real, por isso as informações sobre o problema são muitas vezes conflitantes, não devendo estar arrumadas para facilitar o entendimento (LOPES; SILVA FILHO, 2019, p. 54).

Dessa forma, delinea-se uma transformação de paradigmas que propõe uma aproximação entre o que é teorizado em sala de aula e o que se vivencia cotidianamente nos espaços policiais na busca pela ressignificação no processo de formação humana.

3. METODOLOGIA

Nessa pesquisa, optou-se pela abordagem qualitativa, uma vez que nela “a interpretação do fenômeno estudado pode ser realizada a partir de diferentes ângulos, utilizando diferentes instrumentos de forma a comparar os dados obtidos” (MOTTA-ROTH, 2010, p.113).

O problema de pesquisa emanou da vivência laboral da pesquisadora, que envolve o trabalho com os policiais que atuam na capacitação de seus pares, mas que não possuem formação pedagógica aprofundada para essa atividade. Por esse contexto, entendeu-se que a pesquisa-ação é a metodologia mais adequada à investigação, uma vez que

[...] além de compreender, visa intervir na situação, com vistas a modificá-la. O conhecimento visado articula-se a uma finalidade intencional de alteração da situação pesquisada. Assim, ao mesmo tempo que realiza um diagnóstico e a análise de uma determinada situação, a pesquisa-ação propõe ao conjunto de sujeitos envolvidos mudanças que levem a um aprimoramento das práticas analisadas (SEVERINO, 2007, p. 91).

A partir do modelo procedimental da pesquisa-ação proposto por Barbier (2007, p.122), foi realizada uma adaptação à realidade investigada, considerando, no campo do objeto abordado, o seguinte problema de pesquisa: como a oferta de formação pedagógica aos policiais que atuam como policiais-formadores no programa de Pós-graduação *lato sensu* da ESPC, caracterizado como educação profissional e tecnológica, pode contribuir para o alcance de uma prática dialógica, a partir da Aprendizagem Baseada em Problemas?

Quanto ao objeto co-construído, ressalta-se que o *locus* da pesquisa foi a ESPC e os participantes, os policiais-formadores. Essa fase teve o objetivo de diagnosticar as dificuldades de atuação e das carências de formação pedagógica em ABP.

Assim sendo, foi elaborado um questionário que visou mapear as carências e fragilidades na utilização da metodologia ABP. O questionário foi composto por duas seções, sendo que a primeira foi constituída por questões fechadas voltadas a traçar o perfil formadores e a segunda parte, com questões fechadas e abertas, captaram as demandas e necessidades de formação em ABP.

O questionário foi encaminhado via Google Forms e permaneceu aberto no período de 07/02/2022 a 14/02/2022. Dos cento e cinquenta e seis policiais-formadores, sessenta e nove responderam ao questionário.

4. RESULTADOS

Será apresentada a seguir a reflexão sobre as informações levantadas com a aplicação do questionário descrito no item 5 deste estudo. Esta análise será dividida em duas partes principais. A primeira se destina a mostrar o perfil dos participantes da pesquisa e a na segunda, serão identificadas fragilidades e lacunas na formação para o trabalho pedagógico com a metodologia da Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP).

4.1 PERFIL DO POLICIAL-FORMADOR

Em relação ao perfil dos policiais-formadores que responderam ao questionário (69 participantes), foi possível constatar que eles têm entre 30 e 55 anos, sendo que 59% está entre 41 e 50 anos. Outro dado relevante é que 51 são homens e 18 são mulheres.

Esse dado revela que a presença masculina nas forças policiais ainda é preponderante, porém “as mulheres têm conquistado cada vez mais espaço no mercado de trabalho, notadamente em atividades tradicionalmente masculinas” (LOCATELLI, *et al* 2013, p. 10).

Além disso, Brasil (2008) reafirma a necessidade da “desconstrução e/ou (re)significação dos papéis tradicionalmente atribuídos ao gênero feminino, quando assumem e de identificam com a atividade fim da polícia civil” (p. 140).

Quanto a atividade exercida na Polícia Civil do DF, 52% dos participantes da pesquisa atuam na área policial fim e 48% exercem suas atividades profissionais em áreas administrativas. Portanto, há um equilíbrio em relação à lotação desses policiais que propicia a diversidade de experiências policiais e traz contribuições de ambos os campos de intervenção policial para a atividade formadora na ESPC, o que privilegia o caráter interdisciplinar e global do conhecimento produzido em termos de ciências policiais.

É fundamental elucidar que a área policial fim se caracteriza pelo trabalho desenvolvido em delegacias e unidades policiais que atuam diretamente na investigação dos atos criminosos e na produção de provas que indiquem suas autorias. E a atividade meio são aquelas desenvolvidas nas esferas administrativas que dão suporte logístico, instrumental e de capacitação profissional, dentre outros, à função de atividade fim.

Essa categorização está relacionada ao disposto no Art.144, da Constituição Federal de 1988 que determina como função finalística da Polícia Civil a apuração da materialidade e da autoria de crimes, à luz do código penal e do arcabouço jurídico pertinente. Trata-se, portanto, de uma atribuição repressiva (BRASIL, 1988).

Quanto a abordagem temática desenvolvida pelos policiais-formadores nos cursos da ESPC, encontramos o seguinte resultado: Docência Policial: 36 participantes (51%); Gestão da PCDF: 6 participantes (8,7%); Investigação Policial: 5 participantes (7,2%); Perícia Criminal: 5 participantes (7,2%); Polícia Comunitária: 4 participantes (5,8); Técnicas de Imobilização e Defesa Pessoal: 3 participantes (4,3%); Instrumental Policial: 2 participantes (2,8%); Técnicas Operacionais da Ação Policial: 2 participantes (2,8%); Inteligência Policial: 1 participante (1,4%); Papiloscopia Policial: 1 participante (1,4%); Sistema de Segurança pública: 1 participante (1,4%); Especialização UnB SSP: 1 participante (1,4%) e Medicina Legal: 1 participante (1,4%)

Essas áreas de atuação referem-se ao cargo ocupado e a temática/expertise profissional desenvolvida na ESPC em função da local de lotação do servidor, seja ela atividade policial fim ou meio.

Assim, o policial que exerce uma determinada atividade acaba sendo convidado a atuar na formação dos seus pares. Tal fato é alertado

por Saviani (2009) como sendo equivocado, uma vez que a formação pedagógico-didática não virá em decorrência do domínio dos conteúdos do conhecimento e nem será adquirida na própria prática docente ou mediante mecanismos do tipo “treinamento em serviço”

Quanto à formação acadêmica dos participantes, destaca-se que 9% são graduados, 74% são especialistas, 14% são mestres, 3% são doutores. Como instituição de ensino superior, credenciada junto ao Sistema Distrital de Educação, possui a atribuição de incentivar o preparo acadêmico dos policiais-formadores. Sobre a importância dessa formação contínua, Libâneo (1999) alerta que “o desenvolvimento profissional envolve formação inicial e contínua articuladas a um processo de valorização identitária e profissional dos professores”.

Dos participantes, 17% possuem titulação acadêmica *stricto sensu*, fato que representa o desafio da Escola em estimular e/ou promover meios de qualificação de seu corpo formador em nível *stricto sensu*, a fim de resguardar o caráter voltado à pesquisa, ensino e extensão característico de uma instituição de ensino superior.

Quanto à área de graduação acadêmica dos policiais-formadores, categorizadas pelas áreas do conhecimento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes): Ciências Sociais Aplicadas: 47 participantes; Ciências Humanas: 8 participantes; Ciências exatas e da Terra: 7 participantes; Ciências da Saúde: 6 participantes; Ciências Agrárias: 3 participantes; Linguística, Letras e Artes: 3 participantes; Engenharias: 2 participantes e Ciências biológicas: 1 participante

Destaca-se que os policiais-formadores que atuam na ESPC são oriundos das mais diversas áreas do conhecimento, com predominância em Ciências Sociais Aplicadas, sendo que 38 (trinta e oito) são formados em Direito.

Uma vez que não foi possível identificar quantos participantes são bacharéis ou licenciados, infere-se que o quantitativo de policiais-formadores que possuem alguma formação pedagógica é pequeno.

Para Pachane (2004), essa realidade é preocupante para uma atuação voltada à docência que prima pela sua qualidade pedagógica, pois essa formação “tem se concentrado no conhecimento aprofundado de determinado conteúdo, seja ele prático (decorrente do exercício

profissional) ou teórico/epistemológico (decorrente do exercício acadêmico). Pouco, ou nada, tem sido exigido em termos pedagógico.”

Quanto ao tempo de exercício na Polícia Civil do DF, 52% dos participantes informaram que atuam a menos de três anos; 22% têm atuação entre três e cinco anos; 13% têm atuação entre cinco e dez anos; 13% atuam a mais de dez anos.

Nota-se que a maior parte do corpo de formadores possui pouco tempo de exercício na docência da ESPC. Infere-se que é na fase inicial do trabalho como formador que o policial mais precisará de uma sólida formação de modo a constituir as bases que nortearão seu trabalho na ESPC, uma vez que, para Pimenta (1996) a docência

se constrói a partir da significação social da profissão; da revisão constante dos significados sociais da profissão; da revisão das tradições[...] pelo significado que cada professor, enquanto ator e autor, confere à atividade docente no seu cotidiano a partir de valores, de seu modo de situar-se no mundo, de sua história de vida, de suas representações, de seus saberes, de suas angústias e anseios, do sentido que tem em sua vida o ser professor.

Portanto, é fundamental que a ESPC fomente espaços de ação coletiva, planejada e contínua relativas à atuação do policial-formador, bem como a construção de uma identidade como tal, aproximando-se dos princípios de uma educação significativa.

Em relação à prática de realização de cursos para o fortalecimento da formação pedagógica, 78% dos participantes afirmaram que costumam fazer cursos e 22% afirmaram não fazer. Assim, mesmo sendo um percentual menor, não se pode desconsiderar o número de formadores que não buscam qualificação na área pedagógica, pois pode dificultar a criação do sentido de pertencimento a um trabalho que envolve a docência. Libâneo (1999, p. 260), ao tratar da formação dos docentes afirma que “o desenvolvimento profissional envolve formação inicial e contínua articuladas a um processo de valorização identitária e profissional” e consideramos que isso se aplica ao caso da ESPC.

No que tange a periodicidade de participação em capacitações voltadas a área pedagógica, 15% apontaram fazerem cursos semestralmente, 57% dos participantes afirmaram que fazem cursos anualmente,

te; 28% responderam que a frequência é eventual e/ou em períodos superiores a um ano.

Esses elementos apontam para a necessidade de que a participação em capacitações pedagógicas seja incentivada de forma a favorecer não só uma reflexão crítica sobre a prática, mas também uma oportunidade de conhecer novas metodologias e compartilhar vivências pois, como afirma Freire (1996, p. 21), “é pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática”. Dessa forma, o corpo de formadores da ESPC caminhará de forma mais fundamentada e contextualizada com a literatura científica.

4.2 FRAGILIDADES E LACUNAS NA FORMAÇÃO PARA O TRABALHO PEDAGÓGICO COM ABP

No questionário, foi perguntado aos formadores sobre a percepção deles em relação a prática pedagógica desenvolvida com a ABP. Por ser uma questão fechada, foi adotada para escolha das respostas a escala de Likert com cinco pontos, variando de “concordo plenamente” a “discordo plenamente”. A síntese dessa questão está representada no Quadro 12.

QUADRO 12– SÍNTESE DA PERCEPÇÃO DA PRÁTICA PEDAGÓGICA EM ABP

CRITÉRIO	INDICADOR				
	Concordo plenamente	Concordo parcialmente	Não concordo, nem discordo	Discordo parcialmente	Discordo plenamente
Conheço a proposta pedagógica de formação policial da Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal.	36	26	3	3	1
Estou pedagogicamente preparado para atuar como docente em ABP.	28	33	4	3	1
Estou apto a desenvolver a minha prática docente com a metodologia Aprendizagem Baseada em Problemas.	33	26	6	6	1

Fonte: Elaborado a partir da pesquisa.

Em relação à questão “conheço a proposta pedagógica de formação policial da Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal”, 36 formadores afirmaram conhecer plenamente e 26 parcialmente. Esse número é positivamente significativo, uma vez que é fundamental que o policial-formador conheça a proposta pedagógica da ESPC, pois ela “vai além de um simples agrupamento de planos de ensino e de atividades diversas [...]. Ele é constituído e vivenciado em todos os momentos, por todos os envolvidos com o processo educativo da escola”. (VEIGA, 1998, p. 1).

Nota-se que o projeto político-pedagógico é um importante documento, pois envolve a construção coletiva pautada no processo de reflexão para a superação dos problemas da escola.

É basilar que os policiais-formadores possam participar de sua elaboração e desenvolvimento, fundamentando seu trabalho da ESPC numa educação pautada nos princípios precípuos da escola buscando uma educação democrática e crítica.

Quanto às questões “estou pedagogicamente preparado para atuar como docente em ABP” e “estou apto a desenvolver a minha prática docente com a metodologia Aprendizagem Baseada em Problemas”, 28 e 33 policiais-formadores afirmaram, respectivamente, estarem plenamente preparados. Esse dado representa um percentual considerável, se considerado o grau de inovação que representa essa metodologia quanto ao grau de inovação na formação policial.

Infere-se que estar pedagogicamente preparado para atuar com a ABP indica que o policial-formador dispõe das ferramentas conceituais e técnicas que possam auxiliar na prática de uma educação humanizada e reflexiva, uma vez que estes são preceitos da ABP. Portanto, é fundamental que processos de formação ocorram de forma regular, como a oferta, seja contextualizada e em diálogo com as demandas sociais atuais.

Porém, ainda há um percentual considerável de policiais-formadores que não estão plenamente seguros para trabalhar com a ABP. A Matriz da Senasp aponta para a relevância da realização de novas ações de formação que visem aprofundar o preparo do formador para que ele seja capaz de primar por uma

abordagem curricular pautada pela inclusão da problematização, tendo as metodologias de ensino ativo como modelos de referência para gerar situações de aprendizagem que possibilitem a “transferência de conhecimento”, ou seja, a capacidade de aplicar conhecimentos prévios em novos contextos, com o objetivo de identificar similitudes e diferenças para agir na nova situação, gerando, portanto, adaptação a quaisquer situações inerentes às competências profissionais e as novas competências que se fizerem necessárias (BRASIL, 2014, p. 16).

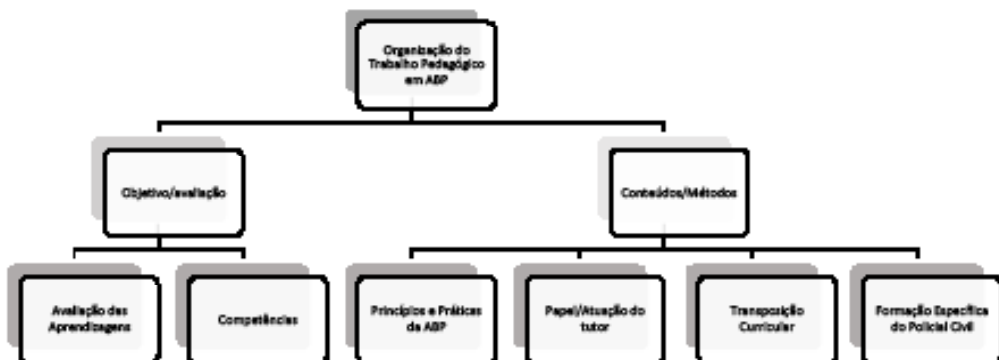
Também foi perguntado aos formadores quais temáticas pedagógicas gostariam que fossem tratadas num curso intermediário em Aprendizagem Baseada em Problemas, uma vez que os policiais-formadores que participaram da pesquisa possuem apenas o curso básico de formação de tutores em ABP. Os aspectos levantados nessa questão foram tratados à luz da análise de conteúdo, conforme aponta Bardin (2016).

Foi realizada a pré-análise por meio da leitura flutuante das respostas com a finalidade de organização das informações iniciais. Na fase de exploração do material, foram utilizadas a codificação, categorização e inferência dos resultados, com o intuito de fundamentar as decisões tomadas no momento anterior. As palavras selecionadas para nomear o corpus da pesquisa, bem como as categorias e subcategorias de análise, tiveram como norteadores teóricos as contribuições de Freitas (1995).

Para Freitas (2009), o trabalho pedagógico, numa perspectiva crítica, deve distanciar-se da estrutura linear no qual a aprendizagem ocorre primeiro e apenas ao final é possível verificá-la. Visto de forma dinâmica, as categorias do trabalho pedagógico colaboram para que o processo de ensino-aprendizagem possa ser organizado em dois grandes eixos dialéticos, a saber: objetivos/avaliação e conteúdo/método.

Assim sendo, a partir das respostas dos participantes quanto à necessidade de formação em ABP, foram estabelecidas as categorias relacionadas na Figura 3.

FIGURA 3 – CATEGORIAS DE ANÁLISE



Fonte: Elaborado a partir da pesquisa.

O *corpus* da questão foi denominado “organização do trabalho pedagógico em ABP” e dele emanam as categorias objetivos/avaliação e conteúdo/método.

Na categoria objetivos/avaliação foram identificadas dificuldades com a utilização de conceitos, processos e instrumentos de avaliação das aprendizagens, segundo os preceitos da ABP. Essa organização se deu por Freitas atribuir aos objetivos e à avaliação a orientação do trabalho pedagógico, ao afirmar que “os objetivos permanecem embutidos na situação de ensino-aprendizagem e na própria avaliação [...] é a avaliação que define se ele terá ou não acesso a mais conteúdo e a qual conteúdo” (FREITAS, 1995, p. 15-16).

Nota-se nas respostas dos policiais-formadores um leque de temas pedagógicos relativos à avaliação a serem aprofundadas em um curso de nível intermediário em ABP, bem como as lacunas de conhecimento quanto ao desenvolvimento e verificação de competências.

Destaca-se que a ABP objetiva o desenvolvimento de competências cognitivas, atitudinais e socioemocionais. Percebe-se, dessa forma, uma preocupação do policial-formador no momento de acompanhar e/ou avaliar se o estudante desenvolveu as habilidades e competências descritas no projeto político-pedagógico do curso. Essa dimensão também implica a necessidade de aprofundamento em questões dos processos de avaliação. O Quadro 13 apresenta essas temáticas.

QUADRO 13 – TEMAS DA CATEGORIA OBJETIVOS/ AVALIAÇÃO

PARTICIPANTE	TEMA SUGERIDO
Policial-formador 2	Avaliação e desenvolvimento de situações-problemas
Policial-formador 19	Avaliação dos corpos docentes e discentes
Policial-formador 39	Avaliação no contexto da ABP
Policial-formador 26	Avaliação formativa e docência
Policial-formador 5	Competências
Policial-formador 14	Formulação de situações-problema, aprofundamento no mapeamento de competências, condução dos alunos em direção aos objetivos de aprendizagem.
Policial-formador 51	Desenvolvimento de situações-problemas a serem trabalhadas; Avaliação dos trabalhos de forma justa; desenvolvimento de novas competências para o bom desempenho do tutor.

Fonte: Elaborado a partir da pesquisa.

Na categoria conteúdos/métodos foram mapeadas as necessidades de aprofundamento no domínio teórico-prático, utilização de técnicas e ferramentas, bem como na articulação dos temas, princípios e práticas da ABP; papel do tutor; elaboração de situações-problemas e realização de transposição curricular. Justifica-se a relevância dessa categoria, pois “os conteúdos e o nível de domínio destes, projetados pelos objetivos, permitem extrair as situações que possibilitarão ao aluno demonstrar seu desenvolvimento” (FREITAS, 1995, p. 15-16).

Dessa forma, os elementos que compõem essa categoria podem colaborar para que o policial-formador efetive os propósitos de uma ação educativa que busque auxiliar os policiais-estudantes a construir conhecimentos a partir de situações emanadas do cotidiano do trabalho, conforme pressupõe a ABP.

O Quadro 14 apresenta essas temáticas.

QUADRO 14 – TEMAS DA CATEGORIA CONTEÚDOS/MÉTODOS

Participante	Tema sugerido
Policial-formador 4	Doutrina e correntes filosóficas da ABP
Policial-formador 41	Aplicação da ABP na prática policial, em especial na atividade fim
Policial-formador 46	Como incentivar o aprendizado dos estudantes

Fonte: Elaborado a partir da pesquisa.

Os resultados dessa categoria são importantes na formação do policial-formador porque indicam a necessidade de aprofundamento nos aspectos fundamentais da ABP, isto é, aspectos procedimentais e da aplicação prática da metodologia que precisam estar evidentes para quem conduz o processo de aprendizagem, sob o risco de descaracterização de seus princípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi analisar a percepção dos policiais-formadores que atuam no curso de especialização em Ciências Policiais com foco na atuação da polícia jurídica, ofertado pela Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal (ESPC), sobre seus conhecimentos para a utilização da metodologia ativa Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP).

A análise dos resultados apontou para a necessidade de ações formativas que permitam a continuidade do desenvolvimento de competências técnicas para a utilização da ABP, bem como para a importância do fortalecimento das bases pedagógicas de uma ação educacional pautada pelos princípios da aprendizagem dialógica.

A consciência da incompletude da formação em ABP é, por si só, inquietante e impulsionadora de uma ação pedagógica inovadora que se inicia no formador e alcança os policiais em formação, ressignificando o processo de construção do conhecimento.

Freire (1996, p. 29) afirma ainda que “a conscientização é exigência humana, é um dos caminhos para a posta em prática da curiosidade epistemológica. Em lugar de estranha, a conscientização é natural ao ser que, inacabado, se sabe inacabado”. Assim, sugere-se a realização de ações formativas voltadas a utilização da metodologia ABP na educação policial.

Infere-se que fortalecer a formação em ABP é construir conhecimentos voltados aos princípios promotores de uma educação emancipatória que, de acordo com Saul (2008, p.21), “está comprometida com o futuro, com o que se pretende transformar, a partir do autoco-

nhecimento crítico do concreto, do real, que possibilita a clarificação de alternativas para a revisão desse real”.

Destaca-se que a dimensão da emancipação é um horizonte, uma perspectiva de atuação que deve ser construída de forma contínua e que não se cumpre em sua totalidade, mas é um “vir a ser” contínuo no qual o diálogo acerca dos problemas do cotidiano dos sujeitos está a serviço da tomada de consciência de suas realidades (FREIRE, 1996).

O fortalecimento da cultura de formação dos profissionais-formadores pode contribuir para o alcance da visão institucional da ESPC, pois para “ser referência nacional como instituição de ensino superior, no campo das Ciências Policiais, com a promoção de práticas educacionais que permitam o aprimoramento do desempenho das funções de polícia judiciária e do exercício da cidadania” é fundamental que a instituição conte com um corpo de professores bem qualificados tanto na área técnica quanto na pedagógica (BRASÍLIA, 2021, p.14).

Assim, destaca-se que a relevância deste estudo consiste no potencial de contribuição para a política de valorização da formação pedagógica dos policiais-formadores, por meio do fomento a uma prática educativa contextualizada e dialógica, materializada por intermédio da Aprendizagem Baseada em Problemas.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

RENATA GUILHOES BARROS SANTOS

MESTRADO EM EDUCAÇÃO EM ANDAMENTO. PÓS-GRADUADA, LATO SENSU, EM GESTÃO EDUCACIONAL PELA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA - UCB (2014). GRADUADA EM PEDAGOGIA, COM HABILITAÇÃO EM SÉRIES INICIAIS (2003) E EM ORIENTAÇÃO EDUCACIONAL (2007), PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB. SERVIDORA PÚBLICA, AGENTE DE POLÍCIA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. PALESTRANTE EM TEMAS EDUCACIONAIS. CONSULTORA PEDAGÓGICA. CARGOS EXERCIDOS: DIRETORA ADJUNTA DA DIVISÃO DE POLÍCIA COMUNITÁRIA DA ACADEMIA DE POLÍCIA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL, DIRETORA SUBSTITUTA DA DIVISÃO TÉCNICA DE ENSINO DA ACADEMIA DE POLÍCIA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL, CHEFE DA SEÇÃO DE PLANEJAMENTO PEDAGÓGICO DA ACADEMIA DE POLÍCIA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL, COORDENADORA PEDAGÓGICA DA DIVISÃO DE ENSINO SUPERIOR DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE

EDUCAÇÃO, COM ÊNFASE EM METODOLOGIAS ATIVAS E
EM EDUCAÇÃO POLICIAL, DIDÁTICA DO ENSINO E GESTÃO
EDUCACIONAL.

SIMONE BRAZ FERREIRA GONTIJO

PROFESSORA DO INSTITUTO FEDERAL DE BRASÍLIA, ATUANDO COMO DOCENTE DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA E DO CURSO DE LETRAS/ ESPANHOL DO CAMPUS CEILÂNDIA. POSSUI GRADUAÇÃO EM PEDAGOGIA PELA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA (1994), ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICA E ESTRATÉGIA (ADESG/ UNB), ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (UNB), EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (UNB), MESTRADO (2001) E DOUTORADO EM EDUCAÇÃO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (2014). TEM EXPERIÊNCIA NA ÁREA DE EDUCAÇÃO, COM ÊNFASE EM FORMAÇÃO DE PROFESSORES, ATUANDO PRINCIPALMENTE NOS SEGUINTE TEMAS: FORMAÇÃO DE PROFESSORES, POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO. LÍDER DO GEFOR - GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISA EM ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO E FORMAÇÃO DOCENTE E EGRESSA DO GEPA - GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISA EM AVALIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO PEDAGÓGICO.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ursulina *et al.*. *Proletarização do trabalho docente e o notório saber: desafios e entraves para o resgate da valorização do professor*. Educação Profissional e Tecnológica em Revista. 2020. 4. 62. 10.36524/profept.v4i2.535.

AMARAL, Marcelino de Andrade. *Aprendizagem baseada em problemas na formação policial*. Revista MERCOPOL – Ano X N ° 10, 2017.

AMARAL, Marcelino de Andrade. *Aprendizagem baseada em problemas na formação policial: o caso da Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal*. 2019. 126 f, il. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

AUBERT, Adriana *et al.* *Aprendizagem Dialógica na Sociedade da Informação*. São Carlos: EDUFSCar, 2020.

BARBIER, René. *A pesquisa-ação*. Tradução de Lucie Didio. Brasília:

Liber Livro Editora, 2007.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

Basso, Itacy Salgado. Significado e sentido do trabalho docente. *Cadernos CEDES* [online]. v. 19, n. 44, 1998. Acessado 31 Maio 2021, pp. 19-32. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-32621998000100003>>. Epub 29 Abr 1999. ISSN 1678-7110. <https://doi.org/10.1590/S0101-32621998000100003>.

BEM, A. S.; SANTOS, S. S. Entre a tradição e a inovação: a matriz curricular nacional e a formação policial em Alagoas. *Dilemas*. Vol.9, n. 3, set/dez, 2016. pp. 481-504. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7740/6959>.

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

BRASIL, Glauécia Mota (org.). *A face feminina da polícia civil: gênero, hierarquia e poder*. Fortaleza: EdUECE, 2008.

BRASIL. *Matriz curricular nacional: para ações formativas dos profissionais de área de segurança pública*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília. *Projeto pedagógico do curso de Curso de Especialização em Ciências Policiais com Foco na Atuação da Polícia Judiciária*. Brasília: IFB, 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação n-Nacional.

BRASÍLIA. Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal. *Projeto Político Pedagógico da Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal*. Riacho Fundo II: PCDF, 2021.

BRASÍLIA. Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal-ESPC. *Plano de Desenvolvimento Institucional*. Riacho Fundo II: PCDF, 2021

CIAVATTA, Maria. *Ensino Médio: ciência, cultura e trabalho*. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

DIESEL, A.; BALDEZ, A. L. Santos; MARTINS,, S. Neumann. Os princípios das metodologias ativas de ensino: uma abordagem teórica. *Revista Thema*, 14(1), 2017. 268-288. <https://doi.org/10.15536/thema.14.2017.268-288.404>.

DORNELLES, F. R. B.; CASTAMAN, A. S.; VIEIRA, J. DE A. Educação Profissional e Tecnológica: Desafios E Perspectivas Na Formação Docente. *Revista Exitus*, 11(1), e020133, 2021. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2021v11n1ID1537>.

FELDMANN, Marina Graziela (org.). *Formação de professores e escola na contemporaneidade*. – São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2009.

FERREIRA, Gislyny Gomes. *IV Congresso De Educação Profissional e Tecnológica do IFSP*, V. 4, 2018. Conhecer as bases conceituais da EPT: uma proposta de inclusão da temática na formação continuada de professores da educação profissional. São Paulo, 2018.

FREIRE, Paulo. Papel da Educação na Humanização. *Rev. da FAEBA*, Salvador, n. 7, pág. 9-17, jan./jun. 1997.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia como prática de liberdade – educação e conscientização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREITAS, Luiz Carlos de. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GISLANY, Gomes Ferreira. *IV Congresso De Educação Profissional e Tecnológica do IFSP. Conhecer as bases conceituais da EPT: uma proposta de inclusão da temática na formação continuada de professores da educação profissional*. São Paulo, 2018.

GONÇALVES, M. F.; GONÇALVES, A. M.; GONÇALVES, I. M. F. Aprendizagem baseada em problemas: uma abordagem no ensino superior na área da saúde. *Práticas Educativas, Memórias e Oralidades - Rev. Pemo, [S. l.]*, v. 2, n. 1, p. 1–12, 2020. DOI: 10.47149/pemo.v2i1.3676. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/>

revpemo/article/view/3676. Acesso em: 6 dez. 2021.

KUENZER, Acacia Zeneida. As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrando. *Educação & Sociedade* [online]. 1999, v. 20, n. 68. 1999, pp. 163-183. Acessado 29 Julho 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000300009>>. Epub 02 Out 2000. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000300009>.

LIBÂNEO, José Carlos, SELMA, G. Pimenta. Formação de profissionais da educação: visão crítica e perspectiva de mudança. *Rev. Educação & Sociedade*, ano XX, nº 68, dezembro.1999.

LIBÂNEO, José Carlos. *Didática*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LOCATELLI P.A.P.C. *et al.*. Mulheres na polícia civil: um olhar sobre as relações de gênero e identidade. *Gestão Contemporânea* [internet]. 2013

LOPES, Renato Matos; SILVA FILHO, Moacelio Veranio; ALVES, Neila Guimarães (org.). *Aprendizagem baseada em problemas: fundamentos para a aplicação no ensino médio e na formação de professores*. Rio de Janeiro: Publíki, 2019.

MORÁN, José. Mudando a educação com metodologias ativas. *Coleção Mídias Contemporâneas. Convergências Midiáticas, Educação e Cidadania: aproximações jovens*. Vol. II. Carlos Alberto de Souza e Ofelia Elisa Torres Morales (orgs.). PG: Foca Foto-PROEX/UEPG, 2015.

MOTTA-ROTH, Desirée; HENDGES, Graciela H. *Produção textual na universidade*. São Paulo: Parábola Editorial, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra. *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NÓVOA, António(coord.). *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1992. ISBN 972-20-1008-5. pp. 13-33.

PACHANE, G. G. *Políticas de formação pedagógica do professor universitário: reflexões a partir de uma experiência*. Trabalho apresentado na 27ª Reunião Associação Nacional de Pós-Graduação e

Pesquisa em Educação, 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t116.pdf>.

PEREIRA, André F. R. *Glossário da EPT*, 2020. Disponível em: <https://www.glossariodaept.com>.

PEREIRA, Jane Christina; ANDRADE, Ana Paula Santiago Seixas. *Tertúlia literária dialógica: teoria e prática: guia didático a partir de uma experiência de extensão no Programa Nacional Mulheres Mil*. Brasília: Editora IFB, 2014.

PIMENTA, Selma Garrido. Formação de professores: saberes da docência e identidade do professor. *Rev. Fac. Educ.* [online]. 1996, vol.22, n.2 [citado 2022-06-21], pp.72-89. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551996000200004&lng=pt&nrm=iso. ISSN 0102-2555.

RICHARDSON, Roberto Jarry, *Pesquisa social: métodos e técnicas*. - 3.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, R. G. B. *et al.* Processos de precarização do trabalho docente em tempos de pandemia da Covid-19. *Revista Labor*, v. 1, n. 26, p. 33-53, nov. 2021.

SAUL, Ana Maria. Referências freirianos para a prática da avaliação. *Revista de Educação PUC-Campinas*, n.25, nov.re, 2008, pp. 17-24.

SAVIANI, D. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Educação*. V. 14 n. 40 jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf>.

SAVIANI, Dermeval. Sobre a natureza e especificidade da educação. *Rev. Germinal: Marxismo e educação em Debate*. Salvador, v. 7, n.1, p. 286-293, jun. 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23.ed. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Iraci B. G. *Contexto da educação profissional tecnológica no Brasil: olhares sobre licenciaturas*. 2017. 204. Tese (Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia-GO.

SOUZA, Alessandra Martins. *As metodologias ativas na prática de*

docentes do ensino profissional. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional: Formação de Formadores). Faculdade de Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2017.

TARDIF, Maurice. *Saberes docentes e formação profissional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

TOLEDO JUNIOR, A. C. de C. *et al* Aprendizagem baseada em problemas: uma nova referência para a construção do currículo médico. *Revista Médica de Minas Gerais*, v.18(n.2), 2008. 123-131.

VEIGA, Ilma Passos A. *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. Campinas; Papirus, 1998.

ULISSES, F. Araújo; SASTRE, Genoveva (org.). *Aprendizagem baseada em problemas no ensino superior*. São Paulo: Summus, 2018.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

SANTOS, R. G. B.; GONTIJO, S. B. F. A formação do policial para a docência na Escola Superior de Polícia Civil do Distrito Federal a partir da aprendizagem baseada em problemas. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 425-454, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.989



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

A COMPATIBILIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COM A CONFIANÇA NECESSÁRIA À COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA

THE COMPATIBILIZATION BETWEEN THE POLICE ACTIVITY SUPERVISION AND THE TRUSTINESS NEEDED FOR THE COOPERATION IN INTELLIGENCE

LA COMPATIBILIZACIÓN DEL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD POLICIAL CON LA CONFIANZA NECESARIA A LA COOPERACIÓN EN INTELIGENCIA

Submetido em: 23.04.2022

Aceito em: 30.08.2022

RAFAEL SCHWEZ KURKOWSKI


MESTRE EM DIREITO


DOUTORANDO EM DIREITO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA, SALVADOR-BA,
BRASIL

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, ARACAJU-SE,
BRASIL

rafadir2000@yahoo.com.br

 <http://lattes.cnpq.br/2470799563913344>


 <https://orcid.org/0000-0002-1884-1612>

RODNEY DA SILVA

MESTRE EM DIREITO

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE
GOIÁS, GOIÂNIA-GO, BRASIL

rodney.mp@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/0266167274067918>

RESUMO

O artigo problematiza a interoperabilidade entre as agências de inteligência do Ministério Público e das forças de segurança pública. Ele busca compatibilizar o controle externo sobre a atividade policial exercido pelo Ministério Público, que pode ser fator de antagonismo institucional, com a confiança que se faz necessária entre as agências e os atores envolvidos na atividade de inteligência. Para tanto, mediante revisão bibliográfica, análise documental da legislação brasileira correlata e estudo de caso, o trabalho examina o papel constitucional do Ministério Público e o controle externo da atividade policial. Na sequência, identifica a confiança como requisito à cooperação de inteligência entre as agências. O estudo conclui então que os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado e as Unidades de Inteligência, capitaneados pelo Ministério Público, fomentam a relação de confiança, o que permite a interoperabilidade técnica entre os órgãos responsáveis pela segurança pública.

PALAVRAS-CHAVES: inteligência. interoperabilidade. Ministério Público. polícia. compatibilização do controle externo com a cooperação.

ABSTRACT

The paper studies the interoperability among intelligence agencies of the prosecutor office and the public security forces. It intends to establish a compatibility between the control over the police activity that is performed by the prosecutor office, which can generate institutional antagonism, with the trustiness needed among the agencies and its actors involved in the intelligence. For this purpose, through bibliographic review, document analysis of the Brazilian legislation and case study, it examines the constitutional function of the prosecutor office and the control over the police. Then, it identifies the trustiness as a requirement for the cooperation in the intelligence among agencies. The study concludes that the Special Group of Organized Crime Combat and Intelligence Centers, headed by the prosecutor office, generates trustiness, which allows technical interoperability between those responsible for public safety.

KEYWORDS: intelligence; interoperability. Public Prosecution Office, police. compatibility of the control over police with the cooperation.

RESUMEN

El artículo estudia la interoperabilidad entre las agencias de inteligencia del Ministerio Público y das fuerzas de seguridad pública. Busca compatibilizar el control externo sobre la actividad policial ejercido por el Ministerio Público, que puede ser factor de antagonismo institucional, con la confianza que se hace necesaria entre las agencias y los actores involucrados en la actividad de inteligencia. Para ese fin, mediante revisión

bibliográfica, análisis documental de la legislación brasileña correlata y estudio de caso, el trabajo examina el rol constitucional del Ministerio Público y el control externo de la actividad policial. En seguida, identifica la confianza como requisito a la cooperación de inteligencia entre las agencias. El estudio concluye entonces que los Grupos de Actuación Especial de Combate al Crimen Organizado y las Unidades de Inteligencia, coordinados por el Ministerio Público, fomentan la relación de confianza, lo que permite la interoperabilidad técnica entre los órganos responsables por la seguridad pública.

PALABRAS-CLAVES: inteligencia; interoperabilidad; Ministerio Público; policía; compatibilización del control externo con la cooperación.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público (MP), de procurador do rei, ou seja, representante e defensor dos interesses do soberano¹, transformou-se em defensor da sociedade, tanto sob o ponto de vista criminal quanto civil. No Brasil, por exemplo, segundo o artigo (art.) 127 da Constituição Federal (CF), o “Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Para o exercício dessas atribuições, o MP relaciona-se ordinariamente com outras instituições, sempre almejando a realização do bem comum e do interesse público, notadamente a segurança pública.

A questão desafiadora consiste em como solucionar o aparente conflito na relação com os órgãos de segurança que, em casos extremos, pode levar ao antagonismo e até à disputa por espaço e reconhecimento institucionais, principalmente considerando que o MP, no exercício do controle externo, pode investigar, de ofício, esses órgãos, o que não se confunde com atividade correcional.

Nesse sentido, o presente artigo problematiza os percalços e os desafios para a manutenção da interoperabilidade entre as agências de inteligência do MP e dos órgãos de segurança pública, propondo-se

1 Segundo Emerson Garcia (2015, p. 68), “é possível afirmar que a origem da Instituição [Ministério Público] está associada à individualização da função judiciária, outrora exercida de forma concentrada pelo soberano, e que passou a ser desempenhada por agentes especializados, os magistrados. Não mais detendo o Rei o exercício da função jurisdicionais, fez-se necessária a criação de órgãos que fiscalizassem o exercício dessa função e, perante ela, defendessem os interesses do soberano ou, em alguns casos excepcionais, o próprio interesse social”.

a responder à seguinte questão: como compatibilizar o exercício do controle externo da atividade policial, atividade de fiscalização por excelência, com a cooperação que se faz necessária em matéria de inteligência, atividade eminentemente colaborativa?

Para responder a esse problema, esta pesquisa, mediante revisão bibliográfica, análise documental e boas práticas reconhecidas pelo sistema, estabelece os seguintes objetivos, apresentados nas seções abaixo. Em primeiro plano, analisa o papel do MP segundo a CF. Em seguida, trata do controle externo da atividade policial, como catalisador de um possível antagonismo institucional. Por fim, examina a inteligência e a conseqüente necessidade de cooperação entre as agências, identificando a institucionalização da confiança como requisito para a cooperação na atividade de inteligência entre os órgãos.

2. O PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público deixou de ser órgão do Poder Judiciário, condição ostentada na CF de 1967, ou apêndice do Poder Executivo, situação verificada com a grande emenda constitucional em 1969. Com o advento da CF de 1988, o MP tornou-se uma instituição permanente e essencial para a tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Sem subordinação hierárquica, tampouco orgânica, com qualquer poder da República, o MP brasileiro, que é compreendido pelo Ministério Público da União (MPU) e pelos Ministérios Públicos dos Estados², exerce destacado papel no sistema penal³, especialmente em

2 Diz o art. 128 da CF: O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

a) o Ministério Público Federal;
b) o Ministério Público do Trabalho;
c) o Ministério Público Militar;
d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
II - os Ministérios Públicos dos Estados.

3 Segundo Nilo Batista (2011, p. 24, 25), o “direito penal é o conjunto de normas jurídicas que preveem os crimes e lhes cominam sanções, bem como disciplinam a incidência e validade de tais normas, a estrutura geral do crime e a aplicação e execução das sanções cominadas”. Já ao grupo das instituições policial, judiciária e penitenciária, “que, segundo as regras jurídicas, se incumbem de realizar o direito penal, chamamos de *sistema penal*” (grifos dos autores).

razão de ser o único legitimado a “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”, segundo o art. 129, I, da CF. Essa legitimidade privativa, a propósito, confere ao MP uma parcela de soberania do Estado (MAZZILLI, 2019, p. 702).

A vedação imposta pelo art. 129, IX, *in fine*, da CF⁴, para o MP prestar representação judicial e consultoria jurídica para entidades públicas, delimitou bem as suas atribuições e avultou a sua independência em relação ao Poder Executivo. Essa vedação foi muito significativa: “causou importante impacto no Ministério Público Federal que antes fazia a defesa da União” (RODRIGUES, 2019, p. 342).

Embora não seja um poder, o Ministério Público “foi erigido a um órgão constitucional de soberania, em posição similar aos chamados ‘Poderes de Estado’. Na realidade, o Ministério Público brasileiro foi alçado à posição de fiscal e controlador dos demais órgãos do Estado” (RITT, 2002, p. 173). Assim, o MP “de hoje tem elevado status constitucional, com um claro perfil nacional” (MAZZILLI, 2019, p. 702).

Observada a sua condição de instrumento para a proteção de direitos, há doutrina que qualifica o MP como verdadeira cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF (GARCIA, 2015, p. 113; MORENO, 2019; RITT, 2002, p. 181). Diante dessa qualidade, nem mesmo a CF poderia ser alterada para abolir a instituição.

No âmbito cível, o MP pode atuar tanto judicial quanto extrajudicialmente para a tutela do meio ambiente, do patrimônio público e social e outros interesses difusos e coletivos, inclusive a segurança pública, conforme a literalidade do art. 129, III, da CF. Mesmo nas ações judiciais que não são ajuizadas pelo MP, mas por outros entes que detêm legitimidade ativa coletiva, o MP intervém como *custos legis* (fiscal da lei). Logo, inexistente processo que envolva direito coletivo que não passe pela análise da instituição ministerial.

No âmbito criminal, o MP atua visando à garantia da segurança pública, a qual pode ser vista sob duas concepções: como direito ou

4 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

interesse difuso⁵, quando “atua na preservação de valores, em benefício do indivíduo, grupo e pessoas em geral, para a manutenção do equilíbrio da sociedade e da ordem pública e evitar o risco da autotutela”; ou como direito humano, caso em que a segurança pública protege e resguarda valores “para uma qualidade de vida comunitária tranquila e pacífica” (SANTINI; MARQUES, 2019, p. 450).

Ainda sob a óptica da atuação criminal, sabe-se que eventual condenação criminal somente é possível, no Brasil, por meio do devido processo legal, que, no âmbito penal, se inicia por força da acusação deduzida pelo Ministério Público, quando oferece a denúncia. Trata-se do princípio da inevitabilidade do processo penal, segundo o qual a toda prática criminosa deve-se seguir uma ação judicial correspondente, compatível com a regra da necessidade do processo penal, visto que é inadmissível a imposição da pena sem que seja no bojo desse processo (TUCCI, 2002, p. 42).

Em última análise, a condenação criminal e o seu correlato cumprimento exercem funções preventivas. A prevenção geral negativa atina à intimidação dos potenciais criminosos em face da exemplaridade da punição. Já a prevenção geral positiva respeita o reforço da confiança nas leis pelos cidadãos que são fiéis ao direito: ao perceber que o indivíduo é punido quando viola a lei, o cidadão constata que o direito se mantém vigente (KURKOWSKI, 2018).

O Ministério Público revela-se como instituição essencial ao sistema de defesa da paz e do equilíbrio social, uma vez que contribui para a segurança pública não só quando inicia o processo penal e obtém a eventual responsabilização penal do infrator, mas também quando exerce a tutela dos interesses coletivos, especialmente o direito difuso à segurança pública⁶. Exemplo, digno de nota, é a iniciativa do Ministério-

5 Os direitos ou interesses difusos são espécie do gênero direito coletivo. Em sentido amplo, “a expressão interesses coletivos refere-se a interesses transindividuais, de grupos, classes ou categorias de pessoas. Nessa acepção larga é que a Constituição se referiu a direitos coletivos, em seu Título II, ou a interesses coletivos, em seu art. 129, III” (grifos do autor) (MAZZILLI, 2009 p. 54). Já os “interesses ou direitos difusos são identificados como aqueles relacionados a um número indeterminado de pessoas, vinculados por uma relação factual que merece ser acolhida pelo ordenamento jurídico. São de natureza indivisível [...] O que caracteriza, portanto, seu caráter difuso é tento a indeterminação dos seus titulares quanto a existência de uma ligação entre eles decorrente de uma circunstância de fato” (MARQUES; BENJAMIN; MIRAGEM, 2006, p. 975).

6 Diz o art. 129, III, da CF: São funções institucionais do Ministério Público:

rio Público do Estado do Maranhão (2016), que participa de convênio firmado com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão, a Prefeitura Municipal de São Luís/MA, a Câmara Municipal de São Luís/MA e o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, que trata do projeto de Monitoramento de Dados de Violência na Ilha do Maranhão, por intermédio do Sistema de Informação Geográfico – SIGs. O objetivo central consistente no “desenvolvimento do Diagnóstico da Segurança Pública do Estado do Maranhão, visando à otimização do planejamento e gestão direcionada a proteção dos direitos e liberdades individuais, bem como a proteção da vida e da propriedade dos cidadãos”. Esse monitoramento permite, por exemplo, a identificação de “manchas criminais”, em São Luís/MA, a fim de melhor aproveitar o emprego do policiamento ostensivo.

Não bastassem as inúmeras responsabilidades deferidas pelo legislador constitucional ao *Parquet*, atribuiu-se o controle externo da atividade policial, missão decorrente do exercício do “dever” de tutela do direito difuso à segurança pública, bem como do início da ação penal, quando constatada a prática de crime (princípio da obrigatoriedade da ação penal).

Para o exercício dessa importante atividade, a “atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial pode estar relacionada ao policiamento de segurança pública em geral ou à atividade de investigação criminal”, visando ao “aperfeiçoamento da promoção da segurança pública” (ÁVILA, 2019, p. 1424, 1425).

Sob a óptica dessa atribuição constitucional, frisa-se a forma bipolar exigida à instituição, que se apresenta regularmente como consorte dos órgãos policiais, no combate aos crimes de toda a natureza, ao mesmo tempo em que deve desincumbir-se da função fiscalizadora/controladora das mesmas instituições, as quais se revelam como parceiras, uma vez que se apoiam mutuamente na missão de perseguir o crime.

Esse aparente e eventual conflito há de ser solucionado com o estabelecimento de um canal técnico de comunicação, o que se faz nor-

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

malmente por meio do exercício das funções constitucionais de cada órgão. Da mesma forma, acordos de cooperação técnica e medidas administrativas são importantes para aproximação da realidade de cada instituição.

3.O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COMO FATOR DE ANTAGONISMO INSTITUCIONAL

O controle externo da atividade policial é atribuição do MP prevista no art. 129, VII, da CF, o qual foi regulamentado pela Lei Complementar (LC) n.º 75/93. Esta constitui a Lei Orgânica do MPU, com aplicação subsidiária aos MPs estaduais⁷.

Os organismos policiais estão sujeitos à fiscalização do MP, consequência dos mecanismos de equilíbrio existentes em qualquer Estado de Direito. Referida fiscalização não se confunde com as providências estipuladas no art. 9º da LC n.º 75/93, que não permitem que o *Parquet* exerça o poder disciplinar sobre as polícias, o qual compete à respectiva corregedoria. Contudo, quando na função auxiliar de polícia judiciária, consequentemente em apoio à atividade do Ministério Público, “cabe a este exercer uma função correicional extraordinária, coexistindo com a atividade correicional ordinária, inerente à hierarquia administrativa e que é desempenhada pela própria administração” (GARCIA, 2015, p. 369), ou seja, a própria polícia.

Como o MP é o titular da ação penal pública, devendo, para tanto, formar a sua opinião delitiva (*opinio delicti*) a fim de oferecer a denúncia criminal, o controle externo da atividade policial permite que ele direcione a investigação criminal, a qual é conduzida pela autoridade policial (delegado de polícia). Por exemplo: se o membro

7 Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

- I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
- II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
- III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
- IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
- V - promover a ação penal por abuso de poder.

do MP necessita elucidar um fato para a formação da sua opinião, ele requisita que a autoridade policial proceda à respectiva investigação, independentemente da convicção que ela tenha sobre o fato ou a linha investigativa. Essa requisição é cogente, ou seja, o destinatário não pode recusar cumprimento dela. Aqui fica nítida a função auxiliar – mas importantíssima – da polícia judiciária ao MP, um dos fundamentos do próprio controle externo.

Correlata ao controle externo da atividade policial está a capacidade investigatória do MP. Por essa atribuição, o membro do MP constata que determinado crime pode não ser adequadamente investigado pela polícia (exemplo meramente hipotético: em caso de ilícito criminal cometido pela única autoridade policial de um município, que é auxiliada por apenas um agente de polícia), o próprio MP pode investigar o fato, mediante a instauração de um Procedimento Investigatório Criminal (PIC), o qual está regulamentado pela Resolução CNMP n.º 181/2006. Da mesma forma, essa atribuição estende-se às investigações envolvendo organizações criminosas, hoje capitaneadas pelos GAECOs (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), órgãos vinculados à Procuradorias-Gerais de Justiça, no âmbito estadual e à Procuradoria-Geral da República em âmbito federal.

Essa capacidade investigatória do MP também decorre da teoria dos poderes implícitos, já adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Goldfinger, ao comentar dois julgados desse Tribunal que fazem referência expressa à aludida teoria, sustenta: “quando uma Constituição atribui funções a seus órgãos, são igualmente atribuídos os meios e instrumentos necessários para o cumprimento do que fora determinado constitucionalmente” (GOLDFINGER, 2019, p. 69). Em síntese: se o MP tem o poder de oferecer a denúncia criminal, implicitamente ele detém a capacidade de investigar a fim de formar a sua opinião delitiva para então propor a acusação.

A dimensão desse controle externo da atividade policial pelo MP pode ser fonte de antagonismo institucional, até porque o direcionamento da investigação criminal pelo MP, mediante requisição à autoridade policial, pode ser visto como uma ingerência indevida na linha investigativa adotada pela polícia judiciária. Da mesma forma, a investigação realizada pelo próprio MP pode ser encarada como desconfiança ou competição em relação ao trabalho da polícia judiciária.

Não bastasse, eventuais investigações que identifiquem faltas disciplinares, por parte de policiais, e que resultam no encaminhamento ao órgão correicional das respectivas instituições, em alguns casos, convertem-se em desgaste pessoal entre os envolvidos. Agrava a situação se o ilícito disciplinar caracterizar, mediante a violação de algum princípio da administração pública⁸, ato de improbidade administrativa, hipótese em que membro do MP é obrigado, pela sua função, a ajuizar a correspondente ação por improbidade administrativa contra o agente público infrator.

Esse antagonismo, historicamente, desestabiliza a confiança entre os integrantes do sistema de inteligência de segurança pública e os órgãos correlatos do Ministério Público. Essa quebra de confiança interrompe o fluxo informacional que deve existir, resulta na compartimentação de conhecimentos sensíveis e compromete a cooperação entre as agências de inteligência, que é essencial para a garantia da segurança pública.

Para minimizar essa possibilidade de ruptura interorganizacional, afigura-se necessário institucionalizar a confiança que, no campo da segurança pública, se realiza por meio da atividade de inteligência, na qual os laços de fideducía se consolidam com o tempo de exercício funcional e a convivência no sistema.

É dessa atividade de inteligência que o MP deve valer-se para cumprir o seu papel constitucional, que decorre da exigência do princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37 da CF (COUTINHO, 2016, p. 306).

4.A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E A COOPERAÇÃO ENTRE AS AGÊNCIAS

Para Sherman Kent, quem primeiro sistematizou, sob a perspectiva acadêmica, a inteligência (GONÇALVES, 2018, p. 7), esta compreende três vertentes: conhecimento, organização e atividade.

⁸ Esses princípios estão previstos no caput do art. 37 da CF, cuja redação segue: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

A inteligência pode ser vista como o próprio conhecimento produzido: “um volume impressionante e uma variedade de conhecimento” (tradução nossa) (KENT, 1965, p. 3). Como organização, a inteligência é uma instituição, uma organização física composta por pessoas que produzem conhecimento (KENT, 1965, p. 69). Por derradeiro, a inteligência também pode ser encarada como “sinônimo para a atividade que a organização desempenha” (tradução nossa) (KENT, 1965, p. 151).

Em suma, essas três vertentes podem ser entendidas como produto: inteligência é o conhecimento produzido; organização: inteligência são as estruturas funcionais que produzem conhecimento; e processo: inteligência é o procedimento adotado para a produção do conhecimento (GONÇALVES, 2018, p. 8).

A despeito do trato sigiloso, a inteligência deve observar os princípios da segurança, da imparcialidade, do controle e da ética, entre outros (GONÇALVES, 2018, p. 126-132).

Além disso, a inteligência constitui atividade que está submetida a controle, tanto interno, ou seja, aquele hierárquico-disciplinar do próprio órgão produtor da inteligência, quanto externo. No âmbito federal, por exemplo, a atividade de inteligência está sujeita ao controle externo pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI do Congresso Nacional, na forma da Resolução CN n.º 2/2013, que regulamentou o art. 6º da Lei n.º 9.883/99. Na seara dos órgãos policiais, sustenta-se o entendimento de que a inteligência por eles desenvolvida se submete ao controle externo da atividade policial realizado pelo MP, embora se reconheça a existência de posicionamento em sentido contrário, pelo menos em relação ao conteúdo.

No Brasil, o conceito de inteligência foi positivado no art. 1º, § 2º, da Lei n.º 9.883/99⁹. Anota-se que, após a extinção do Serviço Nacional de Informações – SNI, criado pela Lei n.º 4.341/64 e dissolvido pela Medida Provisória n. 150, de 1990, que criou o Departamento de Inteligência controlado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos

9 § 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

– SAE da Presidência da República, a inteligência, no Brasil, não foi desenvolvida, restou estagnada. Esse quadro de letargia modificou-se apenas em 1999, com a edição da já referida Lei n.º 9.883/99, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, tendo criado a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN como o seu órgão central.

Pode ser objeto da atividade de inteligência qualquer dado que, porventura, tenha relevância na tomada de decisão. Isso permite a classificação da inteligência em diversas espécies: de Estado (ligada à defesa da sociedade e do próprio Estado), militar (voltada à defesa nacional), fiscal (dirigida à fiscalização em qualquer área, como meio ambiente, agricultura e pecuária), financeira (direcionada aos ilícitos financeiros), fazendária (vocacionada à identificação da omissão do contribuinte em recolher o tributo devido), etc. Também existe a inteligência competitiva, aquela segundo a qual empresas estudam os seus concorrentes e os mercados a fim de obter vantagens competitivas (GONÇALVES, 2018, p. 32-73).

Também os altos níveis da sofisticada criminalidade atual, principalmente do crime organizado, demandam o emprego da inteligência aos órgãos de segurança pública (GOMES, 2009, p. 111). Frisa-se: “conhecer o cenário onde se desenvolve a criminalidade, o perfil de seus integrantes e a diversidade dos padrões adotados permite a elaboração de projetos de ação que podem ser implementados imediatamente ou ações futuras” (SILVA *et al.*, 2008, p. 380). Gonçalves (2018, p. 246) acrescenta que o enfrentamento à criminalidade exige a cooperação na matéria de inteligência, com destaque para uma atuação sob a perspectiva preventiva.

Tendo em vista o escopo deste artigo, importa destacar a inteligência com o foco na segurança pública. Nesse sentido, o Decreto 3.965/2000 criou o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, com a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País, bem como suprir os governos federal e estaduais com informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo. O art. 1º, § 3º, do Decreto 3.965/2000, dispõe que cabe aos integrantes do Subsistema “identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar,

coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza”.

Já a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública – PNISP, criada pelo Decreto 10.777/2021, estabelece os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência de segurança pública e os pressupostos, os objetivos, os instrumentos e as diretrizes a serem observados no âmbito do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. Assim está definida a inteligência:

1.4 Para fins de implementação da PNISP, a atividade de inteligência de segurança pública é conceituada como o exercício permanente e sistemático de ações especializadas destinadas à identificação, à avaliação e ao acompanhamento de ameaças reais e potenciais no âmbito da segurança pública, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no curso do planejamento e da execução da PNSPDS [Política Nacional de Segurança Pública e Desenvolvimento Social] e das ações destinadas à prevenção, à neutralização e à repressão de atos criminosos de qualquer natureza que atentem contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Enquanto a PNISP estabelece os objetivos da inteligência em matéria de segurança pública, a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública – ENISP, criada pelo Decreto n.º 10.778/2021, elucida os caminhos para a concreção desses objetivos (GONÇALVES, 2018, p. 254). Pela ENISP, a atividade de inteligência produz “conhecimentos, para assessorar as autoridades competentes de segurança pública no processo decisório relacionado ao planejamento e à execução de política de segurança pública e de ações direcionadas à preservação da ordem pública e da paz social”.

Em decorrência da política e da estratégia de inteligência, o governo federal criou a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP, que traz a seguinte definição:

A atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, basicamente orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para

o planejamento e execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio (BRASIL, 2014, p. 13).

Convém destacar que, embora não seja o seu escopo primordial, a inteligência serve para a produção de prova, na seara investigativa. Nesse sentido “a inteligência policial, na área de segurança pública, deve estar voltada, especialmente, para a produção de prova criminal” (GOMES, 2009, p. 126).

Dos conceitos positivados acima, tem-se que a inteligência policial se presta à garantia da segurança da sociedade (art. 1º, § 2º, da Lei n.º 9.883/99); repressão aos atos criminosos (art. 1º, § 3º, do Decreto 3.965/2000, a PNISP e a DNISP); e à preservação da ordem pública e da paz social (ENISP). A condenação criminal cumpre todos esses objetivos, especialmente o da repressão. Logo, a inteligência atrelada à segurança pública pode auxiliar na produção da prova necessária à condenação do criminoso.

Impõe-se, contudo, um esclarecimento. Enquanto a investigação criminal visa à produção de prova sobre a materialidade (existência) do crime e respectiva autoria, a inteligência tenciona a produção de conhecimento. No mesmo sentido: (COUTINHO, 2016, p. 293; OLIVEIRA JUNIOR, 2012, p. 52). Este conhecimento pode auxiliar o tomador de decisão, no caso da investigação criminal, o policial ou o membro do Ministério Público, a buscar a produção de determinada prova. Logo, o conhecimento produzido por intermédio da inteligência não constitui prova; ele aponta caminhos para a produção desta.

Nesse sentido, “a inteligência não deve ser usada diretamente para produção de provas de materialidade e autoria de crimes (...) o uso de conhecimento de inteligência na instrução de inquérito policial é algo que vai de encontro à própria natureza de atividade de inteligência” (GONÇALVES, 2018, p. 40).

Afigura-se, pois, de “fundamental importância a integração dos órgãos públicos, dos setores de inteligência de Estado e de Segurança Pública, especialmente os de polícia judiciária” (GOMES, 2009, p. 127).

A cooperação entre as agências de inteligência reclama a interoperabilidade entre elas. Comfort e Kapucu (2006, p. 314) enunciam vantagens dessa forma de atuação: um sistema de resposta composto por múltiplas agências tratará as ameaças de forma mais apropriada comparativamente à atuação separada e descoordenada de agências, que operam com independência umas das outras para enfrentar os mesmos desafios.

É requisito, para essa integração entre as agências de inteligência, além da construção de pontes de informação conectando-as, a confiança entre os atores envolvidos (MEDEIROS; MENDES; PAIVA, 2021, p. 113). Trata-se de conceito que cuida do fluxo constante de troca do conhecimento produzido entre as agências de inteligência. A constância do fluxo informacional depende da sua formalização e institucionalização. O intercâmbio informacional é essencial; do contrário, a agência que envida os seus esforços não obtém a contrapartida que justifica o seu empenho.

Já a confiança pode ser definida como a “convicção de que a confiabilidade sobre a outra parte é adequada para justificar a permanência em uma condição de vulnerabilidade” (BARDACH, 1998, p. 252). O crescimento da confiança implica o aumento da capacidade de as pessoas trabalharem de forma mais efetiva umas com as outras, além de facilitarem a aceitação de uma liderança (BARDACH, 2001, p. 154).

Por outro lado, apesar de o MP formalmente não integrar o SISBIN, tampouco o SISP, ele participa da comunidade de inteligência (Tem que incluir a citação nesse espaço, As citações já estavam no texto, tem que optar por uma forma, no texto ou rodapé)

“(A) comunidade de inteligência compreende, além dos componentes do SISBIN, outros órgãos que não estão no rol de unidades descrito no Decreto nº 4.376/2002, por exemplo, os serviços reservados das Políticas Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, e a inteligência das Polícias Civas, das Secretarias de Fazenda, dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público” (GONÇALVES, 2018, p. 141)..

Nessa condição, é conveniente que o MP – e todos os demais integrantes da comunidade que não compõem o SISBIN – aproveitem

a teleologia e, no que for compatível, todos os institutos de inteligência do SISP. Esse aproveitamento também se justifica em razão da necessária cooperação entre as agências de inteligência que é, geralmente, prevista como princípio nos diplomas normativos que tratam do assunto.

5.A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO E A INTEGRAÇÃO COM AS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

As origens da atividade de inteligência no Ministério Público remontam a uma fatalidade decorrente da atuação funcional de um membro do Ministério Público. Trata-se do assassinato do Promotor de Justiça de Minas Gerais Francisco José Lins do Rêgo Santos, ocorrido em 25 janeiro de 2002. O promotor, à época com 43 anos, foi assassinado no cruzamento de uma das avenidas mais movimentadas de Belo Horizonte, por investigar um grupo criminoso que comandava uma rede de distribuição de combustível adulterado¹⁰.

Naquele mesmo ano, o crime, que teve repercussão nacional, deu origem ao Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOOC) que, por sua vez, se organizou por intermédio dos GAECOs (Grupos Especial de Atuação no Combate ao Crime Organizado). Referido grupo passou a desenvolver relevante trabalho investigativo, optando, em alguns casos, pelo formato de força-tarefa permanente entre o Ministério Público e os órgãos de segurança estaduais e federais. Alguns ramos também optaram pela criação de unidades de inteligência, que coexistem e interagem com os GAECOS.

São nesses espaços que, até a presente data, se reúnem membros e servidores do Ministério Público, policiais militares, civis, penais, além de outros órgãos estaduais e federais que trabalham sob demanda, nos quais cada integrante exerce a sua atribuição constitucional num trabalho em equipe. Vários são os Estados que adotam esse modelo, destacando-se, dentre outros, os MPs de Goiás, Distrito Federal,

¹⁰ Há 19 anos, Minas perdia um promotor de justiça em plena luta pela defesa da legalidade. Site MPMG, 25/01/2021. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/ha-19-anos-minas-perdia-um-promotor-de-justica-em-plena-luta-pela-defesa-da-legalidade.htm>. Acesso em 15 out. 2021.

Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, que contam com o inestimável apoio das forças de segurança.

Trata-se de estruturas formalizadas por meio de convênios e acordos de cooperação técnica, que permitem a disponibilização de recursos humanos e materiais, exclusivamente voltados para as atividades de inteligência, investigação ou mesmo de segurança orgânica, este último decorrente do risco habitualmente suportado pelos integrantes dessas unidades especializadas. Como se vê, a despeito de as instituições exercerem atribuições diversas, os objetivos institucionais convergem para o mesmo propósito, no caso, o interesse público materializado na persecução criminal e na responsabilização do criminoso.

Após anos de trabalhos conjuntos no enfrentamento à criminalidade organizada, percebe-se, hoje, o natural fortalecimento de uma relação construída com base no respeito e na confiança interagências. Nesse sentido, nada mais razoável que desejar a consolidação de um modelo de atuação integrada, em que cada órgão exerça a sua missão constitucional. A ideia consiste na conjunção de esforços no trato de questões temáticas, de mútuo interesse e alta resolutividade, sendo essa aproximação feita por meio dos canais técnicos da atividade de inteligência, na qual o compartilhamento de recursos e informações representa insumo imprescindível para atuação ministerial nos planos estratégico, tático e operacional.

Nessa integração, mesmo não compondo o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e o Sistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), o Ministério Público, que já atua de forma articulada com os órgãos de segurança, passa de mero coadjuvante e consumidor de informações, para a condição de ator em um ambiente dinâmico e complexo, como é o caso da segurança pública. Cuida-se de um modelo de aprendizagem em rede que pressupõe o compartilhamento e a integração de perspectivas, interesses, conhecimentos e experiências em busca de sustentabilidade e soluções inovadoras (KEMPNER-MOREIRA; FREIRE, 2021, p.62).

A propósito desse modelo de atuação, o Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO), desde 2009, buscou estruturar sua unidade de inteligência, que teve início com a criação do Centro de Apoio

Operacional de Combate a Organizações Criminosas – CAOCOC , concebido como órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público do Estado de Goiás, previsto no artigo 59 da Lei Orgânica do Ministério Público (LC/GO n.º 25, de 06.07.1998), devidamente instituído e regulamentado pelo artigo 1º, inciso V, do Ato n.º 15, de 22.11.2007, exarado da Procuradoria-Geral de Justiça.

Já naquela época, antevedendo a necessidade de aproximação do órgão de investigação, no caso, do Grupo de Repressão ao Crime Organizado – GRC, hoje GAECO, o então CAOCOC destacava-se na busca de meios para fornecer suporte técnico aos órgãos de execução quando da repressão às atividades ilícitas como jogos de azar, exploração infanto-juvenil, lavagem de dinheiro, corrupção, sonegação fiscal, comercialização de drogas, fraude a licitações, improbidade administrativa e outros.

A despeito da atuação de apoio à execução, o órgão promoveu a integração e o intercâmbio entre o Ministério Público e os organismos atuantes na respectiva área, inclusive de outras unidades federadas. Da mesma forma, estabeleceram-se canais de comunicação com órgãos públicos e entidades privadas, governamentais e não-governamentais, objetivando a cooperação mútua e o desenvolvimento de atividades conjuntas de interesse público. Giza-se a parceria sistemática do Ministério Público com as Polícias Civil e Militar.

Considerando a necessidade crescente de produção do conhecimento, difusão e controle de informações, como ferramentas indispensáveis às atividades dos órgãos de execução do Ministério Público, criou-se a Coordenação de Segurança Institucional e Inteligência (CSI), originada da estrutura do então CAOCOC¹¹. A proposta partia da premissa de uma intervenção eficaz do Ministério Público nas diversas áreas que exigia estrutura e metodologia próprias, especialmente quanto à necessidade de implementação de segmento organizacional especializado que estabelecesse o planejamento estratégico da informação e gerenciasse o processo de inteligência institucional, identificando as necessidades de informação, sua coleta, tratamento, análise, disseminação, segurança, guarda, avaliação e, por fim, seu descarte.

11 Ato PGJ n.º 20/2008, de 05 de junho de 2009, publicado no Diário Oficial n.º 20.637, de 18 de junho de 2009.

Até pela atribuição constitucional, a mudança também tinha por objetivo a necessidade de apoiar os órgãos de execução do MPGO, em especial o GAECO, por meio da disponibilização de técnicas operacionais que pudessem auxiliar nos procedimentos investigatórios, assim como pela disseminação de conhecimentos sobre a atuação de organizações criminosas.

Por fim, adotaram-se projetos e protocolos em face da necessidade do exercício sistemático de ações especializadas, orientadas para a produção e salvaguarda dos conhecimentos, com o objetivo de assessorar o decisor estratégico, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, execução e acompanhamento das políticas institucionais.

Na sequência histórica, optou-se, em 2013, pelo desmembramento da atividade de inteligência em relação à segurança institucional, criando-se o Centro de Inteligência (PGJ, 2015)¹² e o Gabinete de Segurança Institucional (PGJ, 2016)¹³, atribuições mantidas, porém seccionadas pela especialização e por opção administrativa. Mais recentemente, foi reestruturada a atividade de inteligência no MPGO, reestabelecendo a estrutura original, agora sob a nomenclatura de Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência (CSI), criando ainda o Sistema de Inteligência no MPGO (PGJ, 2021)¹⁴.

No mesmo período, visando à eficiência, resolutividade, otimização e racionalização dos recursos humanos, tecnológicos e operacionais dos órgãos de investigação e inteligência, criou-se, em 17 de maio de 2021, o Centro Integrado de Investigação e Inteligência (CIII) (PGJ, 2021)¹⁵, órgão administrativo composto pelo GAECO e pela CSI, sob coordenação única, em que se observa a divisão clássica entre as atividades. Essa configuração de estrutura compartilhada, porém autônoma, entre órgão de investigação e de inteligência, inédita

12 Ato PGJ n.º 42, de 02 de dezembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Ministério Público n.º 1.580, de 04 de dezembro de 2015.

13 Ato PGJ n.º 35/2016, de 07 de novembro de 2016, publicado no Diário Oficial do Ministério Público n.º 1.800, de 08 de novembro de 2016.

14 Ato PGJ n.º 38, de 17 de maio de 2021, publicado na edição n.º 2878 do Diário Oficial do Ministério Público de 17/05/2021.

15 Ato PGJ n.º 39, de 17 de maio de 2021, publicado na edição n.º 2878 do Diário Oficial do Ministério Público de 17/05/2021. (As referências devem estar no final do documento)

na atualidade, amplia as possibilidades de comunicação, articulação e integração entre os órgãos especializados, em especial os da segurança pública.

Apesar da peculiaridade da coordenação administrativa única, o modelo estrutural do MPMO mostra-se semelhante em relação a outras unidades da federação nas quais há separação funcional da atividade investigativa e de inteligência. Em outras unidades, contudo, como, por exemplo, o Ministério Público do Estado de Sergipe (MPSE), adota-se uma estrutura em que unidade de inteligência integra o GAECO, enquanto a segurança institucional, como segmento da contrainteligência, é desenvolvida no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional (GSI)¹⁶, isso nos termos da Resolução 156, de 13 de dezembro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, que instituiu a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público .

Vários modelos de força-tarefa mereceriam um capítulo à parte, contudo todos guardam relação comum quanto à preservação da confiança e a manutenção do fluxo constante, formal e institucionalizado da informação com os órgãos de segurança pública, parceiros de primeira grandeza em relação ao Ministério Público.

6. CONCLUSÃO

Visando consolidar as atribuições reservadas pelo constituinte originário ao Ministério Público, a instituição necessita estabelecer relações funcionais por meio de canais técnicos, buscando otimizar os resultados de sua atuação. Se é fato que algumas atribuições o afastam de seus órgãos parceiros, como é caso do controle externo da atividade policial, também é correto afirmar que os pontos de intersecção e convergências são maiores e que, de fato, aproximam o MP das forças de segurança pública. Nesse sentido, afigura-se válido repensar o modelo clássico de atuação do *Parquet* para uma atividade de controle de integração interinstitucional.

16 No MPSE, tanto o GSI quanto o GAECO têm, cada qual, o seu respectivo Núcleo de Inteligência, conforme, respectivamente, os arts. 33-D, *caput*, e 33-E, § 6º, ambos da LC/SE n.º 02/1990.

Referido modelo, finalístico por natureza, induz à aprendizagem e ao crescimento organizacional, mantendo a autonomia de cada órgão, ao tempo em que permite o compartilhamento de recursos e tecnologias entre estruturas internas e órgãos integrantes do sistema. Dentro dessa premissa de não atuar isoladamente, pode-se afirmar que a atividade de inteligência constitui o canal mais adequado para aproximação e crescimento interinstitucional em todos os níveis.

O modelo de forças-tarefa ou concentração dos órgãos de segurança em uma unidade central, representados pelos GAECOS e pelas unidades de inteligência ministeriais permitem a interoperabilidade entre as agências de inteligência direcionadas à segurança pública, na qual a confiança é pressuposto. Trata-se de um palco adequado para que as unidades de inteligências de diferentes órgãos trabalhem em verdadeiro regime de cooperação.

Aludido modelo de forças-tarefa, ademais, tem trazido resultados expressivos em todo o país. Estruturas dotadas de tecnologia de ponta, pessoal qualificado, aliadas ao permanente compartilhamento de recursos interinstitucionais permitem que o Ministério Público, juntamente com as forças de segurança, se apresente como primeira linha de combate ao crime organizado em suas diversas modalidades. Em última análise, além dos resultados obtidos, a sociedade tem-se mostrado como a maior beneficiária da institucionalização desse modelo de integração.

BIOGRAFIA DA AUTORIA

RAFAEL SCHWEZ KURKOWSKI

DOUTORANDO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA). MESTRE EM DIREITO PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA (UNICEUB). ESPECIALISTA EM INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA PELA ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD). ESPECIALISTA EM GESTÃO ACADÊMICA DO ENSINO SUPERIOR PELA FACULDADE PIO DÉCIMO (FAPIDE). BACHAREL EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). INTEGRANTE DO GRUPO DE PESQUISA TUTELA PENAL DOS INTERESSES DIFUSOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO (UFMT). PROMOTOR DE JUSTIÇA EM SERGIPE, ATUALMENTE EXERCENDO AS SUAS ATRIBUIÇÕES COMO COORDENADOR

DISCIPLINAR DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO.

RODNEY DA SILVA

MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE FRANCA.
ESPECIALISTA EM INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA PELA
ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD). BACHAREL EM
DIREITO PELA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS.
PROFESSOR CONVIDADO DO CURSO DE INTELIGÊNCIA
ESTRATÉGICA PELA ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD);
PROFESSOR DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DE GOIÁS. MEMBRO COLABORADOR DO CONSELHO
NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. COORDENADOR
DO GRUPO DE TRABALHO INTELIGÊNCIA DO GRUPO
NACIONAL DE COMBATE ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS/
CNPQ. PROMOTOR DE JUSTIÇA EM GOIÁS, ATUALMENTE
EXERCENDO A COORDENAÇÃO DO GRUPO DE ATUAÇÃO
ESPECIAL DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (GAECO)
E COORDENADOR DE INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA
INSTITUCIONAL (CSI) DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago Pierobom de. O controle externo da atividade polícia pelo ministério público sobre a investigação criminal. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). *Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do ministério público*. Belo Horizonte: D'plácido, 2019. p. 1423-1444.

BARDACH, Eugene. Developmental Dynamics: interagency collaboration as an emergent phenomenon. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, Oxford, v. 2, n. 11, p. 149-164, abr. 2001.

BARDACH, Eugene. *Getting Agencies to Work Together: the practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: Bookings Institution Press, 1998.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BRASIL. *Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública –*

DNISP. 4. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

BRASIL. *Ato PGJ n.º 42*, de 02 de dezembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Ministério Público n.º 1.580, de 04 de dezembro de 2015.

BRASIL. *Ato PGJ n.º 35/2016*, de 07 de novembro de 2016, publicado no Diário Oficial do Ministério Público n.º 1.800, de 08 de novembro de 2016.

BRASIL. *Ato PGJ n.º 38*, de 17 de maio de 2021, publicado na edição n.º 2878 do Diário Oficial do Ministério Público de 17/05/2021.

COMFORT, Louise K.; KAPUCU, Naim. Inter-organizational coordination in extreme events: the world trade center attacks, september 11, 2001. *Natural Hazards*, [S.l.], v. 39, n. 2, p. 309-327, out. 2006. Springer Science and Business Media LLC.

COUTINHO, Filipe da Silva. A atividade de inteligência em auxílio às atividades finalísticas do Ministério público. *Revista do Ministério Público do Estado de Goiás*, Goiânia, ano XIX, n. 32, p. 287-310, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/revista/revista11.html>. Acesso em: 22 ago. 2021.

ESTADO DE MINAS GERAIS. *Assassinato de promotor na Zona Sul de BH completa 10 anos*. Belo Horizonte, 22 jan. 2012. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/01/22/interna_gerais,273634/assassinato-de-promotor-na-zona-sul-de-bh-completa-10-anos.shtml. Acesso em: 14 out. 2021.

GARCIA, Emerson. *Ministério público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOLDFINGER, Fábio Ianni. *O papel do MP nas investigações criminais e no mundo moderno: a inconstitucionalidade do monopólio das investigações*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GOMES, Rodrigo Carneiro. Prevenir o Crime Organizado: inteligência policial, democracia e difusão do conhecimento. *Segurança Pública & Cidadania*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 107-137, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/>

RSPC/article/view/103. Acesso em: 20 ago. 2021.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2018. (Série Inteligência, Segurança e Direito).

KEMPNER-MOREIRA, Fernanda; FREIRE, Patrícia de Sá. Redes Inter organizacionais de Aprendizagem para a Segurança Pública.: o modelo do Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial do Estado de Santa Catarina. *Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)*, v. 4, n. 8, jan./abr. 2021.

KENT, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Hamden: Archon Books, 1965.

KURKOWSKI, Rafael Schwez. A justificativa funcionalista sistêmica para a execução provisória da pena no Tribunal do Júri. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.36, p.94-111, set./dez. 2018. Disponível em: <http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2019/04/DIR36-07.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A evolução do perfil institucional do Ministério Público. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). *Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do ministério público*. Belo Horizonte: D'plácido, 2019. p. 693-704.

MEDEIROS, Sabrina; MENDES, Cintiene Sandes Monfredo; PAIVA, Ana Luiza Bravo e. Learning Process for Collective Decision-Making in Defense and Security: inter-agency policy building. *Journal Of Higher Education Theory And Practice*, [S.L.], v. 21, n. 4, p. 111-122, 14 jun. 2021. North American Business Press. <http://dx.doi.org/10.33423/jhftp.v21i4>. Disponível em: <https://>

articlegateway.com/index.php/JHETP/article/view/4213/4005.
Acesso em: 22 ago. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Ministério Público do Estado do Maranhão (Estado). Convênio nº 001/2016-I, de 15 de dezembro de 2016. Convênio de colaboração técnica e financeira celebrado entre a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão, Ministério Público Estadual, Prefeitura Municipal do Maranhão MA, Câmara Municipal.. *Diário da Justiça do Estado do Maranhão*. São Luís, MA, 21 dez. 2016.

MORENO, Rafael. O Ministério Público como cláusula pétrea e o paradigma da essencialidade no mundo líquido. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). *Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça*: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do ministério público. Belo Horizonte: D'plácido, 2019. p. 637-571.

OLIVEIRA, Gilber Santos de. Direito Difuso à Segurança Pública e o Papel do Ministério Público: o caso do cisp. *Revista da CSP*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 174-191, 2019. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/181/154>. Acesso em: 15 ago. 2021.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. Importância das Atividades de Investigação e Inteligência Policial para o Sistema de Justiça Criminal e seu Aprimoramento no Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, [S. l.], v. 2, p. 49-54, ago. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6765>. Acesso em: 22 ago. 2021.

RAYMUNDO, Fabrício de Andrade. Policiamento Ostensivo e Policiamento Velado: integração e assuntos correlatos. *Revista Ciência & Polícia*, Brasília, v. 1, n. 4, p. 132-143, jan. 2016. Disponível em: <http://revista.pm.df.gov.br/index.php/rcp/article/view/35>. Acesso em: 22 ago. 2021.

RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breves Considerações Sobre o

Ministério Público Federal do Século XXI: trajetória e desafios. In: VITORELLI, Edilson (org.). *Manual de Direitos Difusos*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 335-361.

ROTH, Ronaldo João. Aspectos Militares da Polícia: a polícia no brasil. o poder de polícia. a polícia administrativa e a polícia judiciária. a atuação das forças armadas como polícia. In: DUARTE, Antonio Pereira (org.). *Direito Militar em Movimento - Volume II: homenagem ao promotor de justiça militar Jorge César de Assis*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 77-113.

SANTIN, Valter Foletto; MARQUES, Silvio Antonio. Anotações sobre Perda Civil de Domínio de Bens de Origem Ilícita e Reflexo na Segurança Pública. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.*(org.). *Segurança Pública: os desafios da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 445-468.

SILVA, Edson Rosa Gomes da *et al.*; . Visão Sistêmica na Interoperabilidade dos Sistemas para Segurança Pública: estudo do caso de Santa Catarina. *Iadis*, [s. l], p. 377-384, 2008. Disponível em: <http://www.iadisportal.org/digital-library/vis%C3%A3o-sist%C3%AAmica-na-interoperabilidade-dos-sistemas-para-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-estudo-do-caso-de-santa-catarina>. Acesso em: 22 ago. 2021.

TUCCI, Rogério Lauria. *Teoria do direito processual penal: jurisdição, ação e processo penal (estudo sistemático)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ULIN, Bob. About Interagency Cooperation. *Interagency Essay 10-01*. set. 2010. Disponível em: <https://thesimonscenter.org/about-interagency-cooperation/>. Acesso em: 18 ago. 2021.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

KURKOWSKI, R. S.; SILVA, R. da. A compatibilização do controle externo da atividade policial com a confiança necessária à cooperação em inteligência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 455-481, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.977



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

A UTILIZAÇÃO DO BANCO DE PERFIS GENÉTICOS COMO FERRAMENTA NA IDENTIFICAÇÃO DE PESSOAS DESAPARECIDAS

THE USE OF THE DNA DATABASE AS A TOOL IN THE MISSING PEOPLE IDENTIFICATION

EL USO DEL BANCO DE PERFIL GENÉTICO COMO HERRAMIENTA EN LA IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

Submetido em: 31.10.2021

Aceito em: 06.08.2022


LUCIANA PAULA DO AMARAL COELHO SAMPAIO

ESPECIALISTA EM GENÉTICA FORENSE

ESPECIALISTA EM SAÚDE PÚBLICA COM ÊNFASE EM PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA

INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA DO ESTADO DO AMAZONAS, MANAUS-AM, BRASIL

lucianapacoelho@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-0795-9842>

ALINE COSTA MINERVINO


MESTRE EM SAÚDE COLETIVA

ESPECIALISTA EM GENÉTICA FORENSE

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA-DF, BRASIL

aline.acm@pf.gov.br

 <http://lattes.cnpq.br/3622917609278211>

 <https://orcid.org/0000-0001-6521-0656>

RESUMO

O trabalho apresentado trouxe uma revisão do uso dos Bancos de Perfis Genéticos como ferramenta na identificação de pessoas desaparecidas no Brasil e em outros países. O tema do desaparecimento é um problema que está presente em vários países e envolve questões sociais, políticas e de violência. O objetivo deste trabalho foi demonstrar a utilização dos Bancos de Perfis Genéticos no Brasil e em outros países, abordando as legislações brasileiras a respeito dos temas desaparecimento e Bancos de Perfis Genéticos. No Brasil, destaca-se o Decreto n.º 7.950/2013 que instituiu o Banco Nacional de Perfis Genéticos e autorizou o uso deste para a identificação de pessoas desaparecidas. Ao longo destes últimos oito anos foi nítido o crescimento do número de perfis armazenados e alguns casos auxiliados pelo banco. O uso do Banco de Perfis Genéticos como ferramenta na busca de pessoas desaparecidas demonstra a aplicação da ciência na resolução de problemas que muitas vezes não são solucionados por métodos tradicionais de investigação.

PALAVRAS-CHAVE: desaparecimento.; bancos de perfis genéticos.; DNA.

ABSTRACT

The work presented brings a review of the use of DNA Database as a tool to identify missing persons in Brazil and other countries. The issue of disappearance is a problem that is present in several countries and involves social, political and violence issues. The objective of this work is to demonstrate the use of DNA Database in Brazil and in other countries, addressing the Brazilian legislation on the themes of disappearance and DNA Database. In Brazil, Decree No. 7,950/2013 stands out, which established the National DNA Database and authorized its use to identify missing persons. Over these 8 years, there has been a clear increase in the number of stored profiles and some cases assisted by the Database. The use of the Genetic Profile Database as a tool in the search for missing persons demonstrates the application of science in solving problems that are often not solved by traditional methods of investigation.

KEYWORDS: disappearance.; DNA database.; DNA.

RESUMEN

El trabajo presentado trae una revisión del uso de los Bancos de Perfil Genético como herramienta para identificar personas desaparecidas en Brasil y otros países. El tema de la desaparición es un problema que está presente en varios países e involucra temas sociales, políticos y de violencia. El objetivo de este trabajo es demostrar el uso de los Bancos de Perfil Genético en Brasil y en otros países, abordando la legislación brasileña

sobre temas de desaparecimento y Bancos de Perfil Genético. En Brasil, se destaca el Decreto N° 7.950 / 2013, que estableció el Banco Nacional de Perfiles Genéticos y autorizó su uso para la identificación de personas desaparecidas. A lo largo de estos últimos ocho años se ha producido un claro incremento en el número de perfiles almacenados y algunos casos asistidos por el banco. El uso de la base de datos de perfiles genéticos como herramienta en la búsqueda de personas desaparecidas demuestra la aplicación de la ciencia para resolver problemas que a menudo no se resuelven con los métodos tradicionales de investigación.

PALABRAS CLAVE: Desaparición.; Bancos de perfiles genéticos.; ADN.

1. INTRODUÇÃO

O desaparecimento é um fato de relevância e apresenta múltiplas causas de ordens diversas (PLID, 2018). O impacto emocional causado na família pode perdurar por anos, levando a diversas situações: como a dificuldade da elaboração do processo de luto, sentimento de culpa, desorganização da estrutura familiar, esperança de um retorno e, em alguns casos, chegando à incapacidade de um novo recomeço (ROLIM *et al.*, 2018).

Dados relatados pelo Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID), sistema administrado pela Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), até setembro de 2021, registrava 78.584 desaparecidos em todo país. Estes dados são obtidos por meio dos informes do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID) dos Ministérios Públicos Estaduais (CNMP, 2021).

Estima-se que durante o regime ditatorial na Argentina desapareceram em torno de 30.000 pessoas, mais recente, na Síria, este número se elevou para 75.000 desaparecidos entre os anos de 2011 e 2016 (CALMON, 2019).

A utilização de um banco de perfis genéticos para a identificação e busca de pessoas desaparecidas é realizada já há algum tempo por alguns países, como exemplo, o Projeto Fênix desenvolvido desde 1998, pela Universidade de Granada na Espanha (ALVAREZ-CUBERO *et al.*, 2012), e o Banco Nacional de DNA de Pessoas

Desaparecidas (*National Missing Person DNA Database - NMPDD*), criado em 1994 nos Estados Unidos após a promulgação da *Lei DNA Identification Act 1994*, junto ao NDIS (*National DNA Index System*) (ADAMS, 2016; FBI, 2021; LAIDANE, 2014).

No Brasil, antes do Decreto n.º 7.950/2013 que instituiu o Banco Nacional e criou a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (BRASIL, 2013), houve algumas iniciativas de utilização de bancos de perfis genéticos voltadas para a busca de pessoas desaparecidas. Um modelo foi o projeto desenvolvido em 2004, pelo Departamento de Medicina Legal, Ética Médica e Medicina Social e do Trabalho, da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo em parceria com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, que tinha como um dos objetivos a criação de um banco de perfis genéticos com amostras de familiares das crianças e adolescentes desaparecidos, amostras de crianças albergadas que não apresentavam nenhum familiar e amostras de cadáveres de crianças e adolescentes (GARCIA; GATTÁS; LANDINI, 2007).

Para a implementação do Banco de Perfis Genéticos Forense no Brasil foi necessária a criação de leis que permitissem a coleta e o armazenamento dos perfis obtidos de amostras biológicas. No âmbito do desaparecimento, destaca-se o Decreto n.º 7.959/2013, em seu texto, há a autorização do uso do Banco Nacional de Perfis Genéticos para a identificação de pessoas desaparecidas (BRASIL, 2013).

O objetivo do presente estudo é demonstrar a utilização do Banco de Perfis Genéticos no Brasil e em outros países, além das legislações brasileiras que abordam o tema desaparecimento e Banco de Perfis Genéticos.

2. A UTILIZAÇÃO DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS POR OUTROS PAÍSES

Com o desenvolvimento das técnicas de biologia molecular e aplicabilidade da genética nas ciências forenses, a utilização de exames de DNA no processo de identificação humana se tornou uma prática de rotina.

Os primeiros bancos de perfis genéticos criminais surgiram nos Estados Unidos em 1994, com a criação da Lei de Identificação de DNA (*DNA Identification Act of 1994*), e no Reino Unido em 1995, com a criação do *National DNA Database* (LAIDANE, 2014; STRUYF *et al.*, 2019).

A partir dessas iniciativas, outros países também desenvolveram bancos de perfis genéticos como: Argentina, Bélgica, Canadá, Colômbia, Espanha, Estados Unidos e Reino Unido. Segue o que foi desenvolvido por cada uma dessas nações na área voltada para a busca de pessoas desaparecidas.

2.1 ARGENTINA

A Argentina foi um dos primeiros países a utilizar um banco de perfis genéticos para identificação de pessoas desaparecidas (TIDBALL-BINZ *et al.*, 2013). O Banco Nacional de Dados Genéticos (BNDG) foi criado em 1987 por meio da Lei n.º 23.511, instalado no Serviço de Imunologia do Hospital Carlos A. Durand (BNDG, 2021). O objetivo desta lei era obter e armazenar informações genéticas que facilitassem a determinação e o esclarecimento do parentesco (ARGENTINA, 1987).

O surgimento deste banco foi resultado do movimento das “*Abuelas de Plaza de Mayo*”, grupo de mulheres que buscavam pelos netos desaparecidos no período do regime totalitário nos anos 70 e 80. Este grupo de mulheres foram aos Estados Unidos e, auxiliadas por pesquisadores americanos e argentinos exilados, iniciaram o “*índice de abuelidad*”, em que as informações genéticas dos avós poderiam determinar a paternidade das crianças na ausência dos pais (BNDG, 2021).

Em 2009, a Lei n.º 26.548 estabeleceu o BNDG como um órgão autônomo e autárquico dentro do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva. A lei ampliou a sua atuação, além da busca e identificação de filhos de pessoas desaparecidas, sequestradas junto com os pais, o BNDG passou a auxiliar o sistema judiciário, organizações governamentais e não governamentais especializadas na identificação genética de restos mortais de pessoas vítimas de desapa-

recimento forçado (ARGENTINA, 2009).

O governo argentino, por meio do Ministério de Relações Exteriores e com o apoio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), propôs que a ONU estabelecesse melhores práticas quanto ao uso da genética forense na identificação de pessoas desaparecidas. A partir daí, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, nos anos de 2009 e 2010, publicou duas resoluções: A/HRC/RES 10/26 – 2009 e A/HRC/RES/15/5, que estão voltadas ao uso da genética forense para a identificação dos restos mortais de vítimas de graves violações dos direitos humanos, para a criação de um manual para aplicação da genética forense e a criação e operação de bancos de perfis genéticos (TIDBALL-BINZ *et al.*, 2013; UNITED NATIONS, 2009, 2010).

Desde a sua criação, mais de 130 netos foram identificados pelo Banco Nacional de Perfis Genéticos da Argentina (BNDG, 2021).

2.2 BÉLGICA

Na Bélgica, a primeira lei sobre o uso da análise de DNA em casos criminais foi aprovada em 1999. Em 2002 foram criadas duas bases de dados nacionais, administradas pelo Instituto Nacional de Criminalística e Criminologia (*Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie* - NICC), sendo estas:

- Banco de dados criminais - para perfis encontrados em locais de crime.
- Banco de perfis de referência de condenados (DER KINDER, 2014).

O *software* utilizado na administração do banco de perfis genético na Bélgica é o CODIS (DER KINDER, 2014).

Já para a identificação de pessoas desaparecidos, o banco de dados de perfis genéticos somente tornou-se operacional em 2018, sendo composto por três bases de dados: perfis genéticos de restos mortais não identificados, perfis genéticos de familiares de pessoas desaparecidas, perfis genéticos de amostras diretas de pessoas desaparecidas (objetos de uso pessoal, amostras de biopsias, amostras biológicas armaze-

nadas em biobancos) (NICC, 2017, 2018).

No relatório anual do NICC de 2018 constava que, na época, havia 115 registros de perfis no banco. O relatório não descreveu a ocorrência de identificações, talvez pelo baixo número de perfis inseridos e por ainda ser recém implantado (NICC, 2018).

2.3 CANADÁ

A criação de um banco de perfis genéticos no Canadá foi iniciada com a Lei de Identificação de DNA, de dezembro de 1998, mas sua vigência se iniciou a partir de maio de 2000, sendo lançado o *National DNA Data Bank (NDDB)* (RCMP, 1998).

Em março de 2018, com o apoio das emendas à Lei de Identificação de DNA, ocorreu a expansão do escopo do *National DNA Data Bank*, que permitiu a utilização da análise de DNA em casos envolvendo pessoas desaparecidas e restos mortais não identificados (RCMP, 2015).

Com relação a busca de pessoas desaparecidas, o Canadá tem um programa denominado *National Missing Person DNA Program (NMPDP)*, que recebe o apoio do *National DNA Data Bank (NDDB)* e do *National Centre for Missing Persons Unidentified Remains (NCMPUR)*. O *National Centre for Missing Persons Unidentified Remains (NCMPUR)* é um serviço vinculado à *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)*, destinado a dar apoio às investigações envolvendo desaparecimento e restos mortais não identificados. Além de um site, o *NCMPUR* tem um banco de dados com informações de pessoas desaparecidas e restos mortais não identificados, oferece treinamento, coordena pesquisa e grupos de trabalho na área investigativa, além de autorizar o envio de DNA ao banco nacional de perfis genéticos (CANADA, 2021).

Abaixo, na Tabela 1, seguem os resultados do último relatório da *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)*, de março de 2020, que demonstra o número de perfis armazenados envolvendo a questão de desaparecimentos.

TABELA 1 – PERFIS GENÉTICOS – ÍNDICES HUMANITÁRIOS

TIPO	TOTAL
Perfis de Pessoas Desaparecidas	68
Perfis de Parentes de Pessoas Desaparecidas	562
Perfis de Cadáveres e Restos Humanos Não Identificados	173
Total	803

Fonte: *Royal Canadian Mounted Police*, 2020.

O relatório de 2020 da *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)* descreveu um dos primeiros casos que foram solucionados com o auxílio do *National DNA Data Bank (NDDDB)* e do programa *National Missing Person DNA Program (NMPDP)*. Tratava-se de um corpo de um homem encontrado em um acampamento de sem-teto na estrada de Nose Creek, em Calgary. Devido ao estado em que se encontrava o corpo, não foi possível realizar a identificação por impressões digitais, foram coletadas amostras do cadáver e encaminhadas ao laboratório forense responsável para o processamento.

Após um ano, foi obtido um perfil genético e inserido no *National DNA Data Bank (NDDDB)*. No momento em que o corpo foi encontrado, havia, junto a este, um celular com alguns e-mails armazenados. As pessoas da lista de e-mail foram contactadas pelas autoridades, e por meio da comparação do perfil genético de uma destas foi possível realizar a identificação do corpo.

A ocorrência do *match* foi registrada em 2019, o homem que foi identificado era residente do leste do Canadá e não havia sido realizado nenhum registro ou ocorrência no nome deste indivíduo.

2.4 COLÔMBIA

Devido aos acontecimentos históricos e conflitos armados entre os anos 1970 a 2015, estima-se que a Colômbia tenha um número de 60.630 desaparecidos (SEMMA TAMAYO, 2020). Este foi um dos fatores para que se desenvolvesse um banco de perfis genéticos voltado para a identificação de pessoas desaparecidas.

Em agosto de 2010, o Banco de Dados de DNA de Pessoas De-

saparecidas foi criado pela Lei n.º 1.408 e regulamentado pelo Decreto n.º 303 de fevereiro de 2015 (SILVA JUNIOR *et al.*, 2020).

Em outubro de 2015, foi realizada uma identificação utilizando o Banco de Dados de Exumados Não identificados e o Banco de Dados de Parentes de Pessoas Desaparecidas. Tratava-se do corpo de um jovem que havia sido exumado em 2007, na aldeia de *La Virgen de Mapiripán*, pertencente ao Departamento de Meta. O jovem havia desaparecido em 2002, em Bogotá, familiares relataram que este havia sido recrutado por um grupo ilegal armado, e que o teriam levado para trabalhar em fazendas no Departamento de Meta (FISCALIA, 2015).

2.5 ESPANHA

Em 1998, um programa desenvolvido pela Universidade de Granada foi apresentado à *Guardia Civil* como forma de elaborar um programa nacional para busca de desaparecidos. O programa consistia em duas bases de dados para auxiliar a busca de pessoas desaparecidas. (ALVAREZ-CUBERO *et al.*, 2012).

O programa foi denominado de “Programa Fênix” e as bases de dados que o formavam eram (LORENTE *et al.*, 2012):

- Amostras questionadas - perfis obtidos de restos mortais não identificados;
- Amostras referências - perfis obtidos de familiares de pessoas desaparecidas.

Lorente (2012), em seu trabalho, relatou que mais de 3.700 famílias entraram em contato, 862 foram inscritas no programa e 319 indivíduos foram identificados pelo Programa Fênix.

2.6 ESTADOS UNIDOS

A autorização para a criação de um banco de perfis genéticos nos Estados Unidos, ocorreu em 1994 com a promulgação da *DNA Identification Act 1994* - Lei de Identificação por DNA (LAIDANE, 2014).

Anteriormente, uma divisão do *FBI* (*Federal Bureau of Investigation*) era responsável pelo registro de informações denominada de *National Crime Investigation Center*, que reunia um banco de dados com informações sobre pessoas desaparecidas e restos mortais não identificados. Nesse período, o método mais comum para a identificação destes casos era através da comparação da arcada dentária e dados da antropologia forense (ADAMS, 2016; HAGLUND, 1993).

Em 1990, o *FBI* iniciou o desenvolvimento do *software CODIS* (*Combined DNA Index System*). Alguns anos depois, com a promulgação da *DNA Identification Act 1994*, e os dados armazenados no CODIS, foi criado o banco NDIS (*National DNA Index System*), sendo este dividido em 3 níveis: LDIS (*Local DNA Index System*), SDIS (*State DNA Index System*) e NDIS. Inserido ao NDIS está o NMPDD (*National Missing Person DNA Database*) que será responsável por administrar os perfis relacionados a familiares de pessoas desaparecidas e restos mortais não identificados (ADAMS, 2016; FBI, 2021).

Um outro banco de dados voltado para a busca de pessoas desaparecidas é do Centro de Ciências da Saúde da Universidade do Norte do Texas (*University North Texas Health Science Center - UNTHSC*). Lorente (2012) citou que, na época, este era considerado o maior programa de pessoas de identificação de pessoas desaparecidas. O Estado do Texas foi o primeiro a participar, enviando perfis de pessoas desaparecidas a serem inseridos na base do CODIS nacional (NDIS).

Em 2007, após diversas conferências a respeito do desaparecimento de pessoas e busca destas, o *National Institute of Justice – NIJ* criou o programa *NamUs* (HANZLICK; CLARK; LOTHBRIDGE, 2017).

O *NamUs* é um sistema gratuito, colaborativo, voltado para médicos legistas, investigadores, profissionais da área forense e familiares, para auxiliar na busca de pessoas desaparecidas e identificações de restos mortais não identificados. Esse é um programa que teve a colaboração de agências governamentais, organizações públicas e privadas (WEISS *et al.*, 2018). O objetivo é integrar todos os que estão envolvidos na questão do desaparecimento: familiares, equipe de investigação, banco de perfis genéticos, banco de impressões digitais e registros antropológicos (WEISS; PEARSALL, 2009).

Anteriormente a sua criação, as informações sobre a identificação de pessoas e busca de pessoas desaparecidas funcionavam de forma fragmentada e jurisdicional (WEISS; PEARSALL, 2009).

A partir de 2011, o *NamUs* passou a ser administrado pela *University North Texas Health Science Center – UNTHSC*, e financiado com recursos do *National Institute of Justice – NIJ* (ADAMS, 2016).

Um dos métodos mais utilizados para identificação de pessoas dentro do *NamUs*, conforme relatado por Weiss (2018), é o da análise de perfil genético (DNA), representando 45,63% dos casos apresentados.

Ações de serviços como *NamUs*, auxiliados pelos bancos de perfis genéticos, sejam eles de origem federal como o NMPDD, ou estadual como do Centro de Ciências da Saúde da Universidade do Norte do Texas, vêm obtendo bons resultados nas buscas e identificações de pessoas desaparecidas em diversos estados norte-americanos.

2.7 REINO UNIDO

O Reino Unido apresenta um dos mais antigos bancos de perfis genéticos, com atuação desde 1995 (HOME OFFICE, 2020). Por consequência, foi considerado um dos maiores bancos de armazenamento de perfis genéticos do mundo (AMANKWAA; MCCARTNEY, 2018).

Atualmente os bancos de perfis genéticos estão vinculados ao *Home Office* e administrado pelo *National Police Chiefs' Council – NPCC*. Estas bases de dados encontram-se em 3 (três) categorias:

- *National DNA Database - NDNAD* (Banco Nacional de Dados de DNA), neste banco estão armazenados perfis de pessoas condenadas e suspeitos de cometerem um crime, e perfis encontrados em locais de crime;
- *Missing Person DNA Database - MPDD* (Banco de Dados de DNA de Pessoas Desaparecidas), estão armazenados perfis de pessoas desaparecidas obtidos a partir de objetos de uso pessoal, perfis de parentes de pessoas desaparecidas e restos mortais não identificados;

- *Vulnerable Persons DNA Database - VPDD* (Banco de Dados de DNA de Pessoas Vulneráveis), estão armazenados perfis de pessoas que possam sofrer situações de risco, por exemplo, crianças em casos de risco de abuso sexual (HOME OFFICE, 2020).

De acordo com o relatório do *National Police Chiefs' Council - NPCC*, de 2020, em março de 2019 havia 1.759 registros no banco de dados e foram obtidas 36 coincidências. Em março de 2020 ocorreu aumento dos registros (1.879) e queda relacionada ao número de coincidências (22).

Além dos países citados anteriormente, podem ser mencionados países como: Rússia, Malásia, México e Equador que apresentam bancos de perfis genéticos para armazenamento de vestígios ligados a pessoas desaparecidas, restos mortais não identificados e amostras de parentes de pessoas desaparecidas (SILVA JUNIOR *et al.*, 2020; HAKIM *et al.*, 2019; PEREPECHINA, 2019).

2.8 OUTROS BANCOS: INTERPOL E ICMP

Duas organizações que operam bancos de perfis genéticos e abordam a temática de busca e identificação de pessoas desaparecidas e restos mortais não identificados são: a *International Criminal Police Organization - Interpol* e o *International Commission on Missing Person - ICMP*.

A Interpol apresenta 19 bancos de dados voltados ao auxílio e combate às ações de crimes transfronteiriços, em três áreas: cibercrime, crime organizado e terrorismo. Em sua organização existe a área forense que administra os seguintes bancos: Banco de Dados de Impressões Digitais, Banco de DNA, I-Família e o Banco de Dados de Reconhecimento Facial.

O Banco de DNA, criado em 2002, registrou, até junho de 2021, mais de 247.000 perfis compartilhados por 84 países. Destacam-se as ações da Interpol envolvendo a identificação de vítimas de desastre, identificação de pessoas desaparecidas, além das recomendações da utilização do banco de perfis genéticos nos procedimentos relacionados à busca e identificação de pessoas desaparecidas e restos mortais não identificados (INTERPOL, 2021).

Recentemente foi divulgada a criação do I-Família, um banco de dados global com amostras de familiares de pessoas desaparecidas e amostras de referências diretas do desaparecido. Um *software* específico para a realização dos cálculos utilizados para o processo de comparação deste tipo de caso foi desenvolvido por uma empresa holandesa, denominado de *Bonaparte*. O intuito do I-Família é auxiliar os familiares de pessoas desaparecidas na busca deste ente, agregando valor humanitário a causa do Desaparecimento (INTERPOL, 2021).

O segundo banco pesquisado foi o ICMP, criado em 1996 por iniciativa dos Estados Unidos, durante a reunião do G7 em Lyon na França, uma organização internacional voltada para buscas de pessoas desaparecidas, denominada de *International Commission on Missing Person - ICMP*. Esta organização surgiu com o intuito de atender aos desaparecidos dos conflitos na região dos Balcãs, e com passar do tempo também atuou em outros países, com o objetivo voltado à busca de desaparecidos, por exemplo (ENFSI, 2016):

- Identificação das vítimas do tsunami asiático de 2004;
- Identificação de vítimas do furacão Katrina nos Estados Unidos em 2005;
- Identificação de pessoas na Colômbia, resultante dos conflitos armados envolvendo as FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, 2008;
- Identificação de cidadãos chilenos que desapareceram durante o regime autoritário das décadas de 70 e 80 do século XX.

Inicialmente, o banco de perfis genéticos do ICMP estava situado na cidade de Sarajevo - Bósnia Herzegovina. A partir de 2018 foi transferido para Haia, Holanda. Em julho de 2018 estavam armazenados mais de 100.000 perfis de familiares alcançando aproximadamente 34.000 pessoas desaparecidas (PARSONS *et al.*, 2019).

3. A UTILIZAÇÃO DO BANCO DE PERFIS GENÉTICOS NO BRASIL

Antes da criação do Banco Nacional de Perfis Genéticos, houve algumas iniciativas de utilização de bancos de perfis genéticos vol-

tadas para a busca de pessoas desaparecidas. Um modelo foi o projeto “Caminho de Volta” desenvolvido em 2004, pelo Departamento de Medicina Legal, Ética Médica e Medicina Social e do Trabalho, da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, em parceria com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, em que um dos objetivos foi a criação de um banco de perfis genéticos com amostras de familiares das crianças e adolescentes desaparecidos, análise de amostras de crianças albergadas que não apresentavam nenhum familiar e amostras de cadáveres de crianças e adolescentes (GARCIA; GATTÁS; LANDINI, 2007).

Em um segundo projeto, simultâneo a formação do Banco Nacional de Perfis Genéticos, em 2009, compôs-se de um grupo de pesquisadores da Universidade Federal de Alagoas que desenvolveu um *software* voltado para o armazenamento e confronto de perfis genéticos de parentes de pessoas desaparecidas, cadáveres e restos mortais não identificados; o intuito era utilizar o programa para o banco nacional e auxiliar na identificação de pessoas em desastres em massa. No trabalho apresentado por Silva *et al.* (2009, p.256), o programa demonstrou eficiência para os casos de parentescos em primeiro grau (pai-filho). Já a verificação de parentescos em segundo grau não foi testada, “uma vez que os resultados anteriores mostraram que esta relação poderia não ser identificada corretamente pelo método utilizado por este programa.”

As tratativas com relação ao projeto do Banco de Perfis Genéticos Forense Brasileiro foram iniciadas a partir do momento em que é nomeado - pela Portaria n.º 9, de abril de 2006, da Secretaria Nacional de Segurança Pública - um grupo de trabalho composto por peritos criminais federais e estaduais, bem como pesquisadores na área de genética, com intuito de estruturar os laboratórios de genética forense e implantar os bancos de dados genéticos criminal e o banco de dados genéticos de pessoas desaparecidas (BRASIL, 2006).

Em 2009, o governo brasileiro, por meio da Polícia Federal, celebrou o Termo de Compromisso com o FBI (*Federal Bureau Investigation*), para o uso do *software* CODIS (*Combined DNA Index System*), o mesmo utilizado pelo banco de perfis genéticos americano, o NDIS (*National DNA Index System*) (DIAS FILHO; MENEZES; FRANCEZ, 2020). A partir do convênio firmado, bancos de perfis genéticos foram instalados em algumas unidades da federação, sendo compostos, inicialmente, por perfis genéticos oriundos de locais de crimes (MINERVINO *et al.*, 2020).

Uma rede de colaboração entre laboratórios de genética forense foi criada em 2009 e formalizada a partir do Decreto n.º 7.950/2013, o qual instituiu a Rede Integrada e o Banco Nacional de Perfis Genéticos (DIAS FILHO; MENEZES; FRANCEZ, 2020; BRASIL, 2013).

Um passo anterior ao decreto foi a promulgação da Lei n.º 12.654/2012, que altera as Leis n.º 12.037/2009 e 7.210/1984, que incluiu na identificação criminal a coleta de material genético e a obrigatoriedade da coleta de material genético para determinados crimes exemplificados pela lei 8.072/1990. Em ambas as alterações houve a necessidade de armazenar estes perfis em um banco de dados de perfis genéticos (BRASIL, 2012).

A Rede Integrada de Perfis Genéticos iniciou o seu funcionamento com a participação de 15 laboratórios estaduais e 1 laboratório federal (RIBPG, 2014), atualmente este número está atualizado em 20 laboratórios estaduais, 1 laboratório distrital e 1 laboratório da Polícia Federal (RIBPG, 2021). Abaixo, na tabela 2, estão ilustrados os resultados referentes aos Relatórios da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos, de novembro de 2014 e de maio de 2021.

TABELA 2 – RESULTADOS DOS RELATÓRIOS DA REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS DE NOVEMBRO DE 2014 E MAIO DE 2021.

CATEGORIAS	RIBPG 2014	RIBPG 2021
Perfis de familiares de pessoas desaparecidas	306	3.081
Restos Mortais não identificados	579	4.082
Referência direta de pessoa desaparecida	1	29
Perfis de pessoa de identidade desconhecida	-	32
Total	886	7.224

Fonte: Relatórios da Rede Integrada de Banco de Perfis 2014 e 2021.

Durante este período alguns casos envolvendo pessoas desaparecidas foram apresentados nos relatórios da Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos.

O primeiro foi o desaparecimento de um jovem, na região de Antares/Santa Cruz da zona oeste do Rio de Janeiro, em 2012. Após 2 anos, com o CODIS instalado e o Banco Estadual de Perfis Genéticos do Rio de Janeiro (BEPG/RJ) em funcionamento, as amostras do pai foram coincidentes com um cadáver carbonizado encontrado em Guaratiba no dia seguinte do último contato com a família (RIBPG, 2014; HESSAB, 2020).

O segundo caso foi relatado pelo banco de perfis genéticos do Estado de Goiás, sobre um cadáver encontrado nas proximidades de Catalão, onde foram coletadas amostras de material genético e encaminhadas ao Laboratório de Biologia de DNA Forense da Superintendência de Polícia Técnico-Científica do Estado de Goiás (SPTC/GO). Estas amostras foram inseridas ao Banco de Perfis Genéticos do Estado de Goiás e posteriormente comparadas com uma família residente em Goiânia. Não foi obtido a compatibilidade genética, mas o material de ambos permaneceu armazenados no banco. Adiante, um outro cadáver foi encontrado nas mediações de Luziânia, foram enviadas as amostras do referido corpo e amostras de uma suposta família reclamante ao laboratório da SPTC/GO. O resultado foi excludente, mas ao comparar com as amostras armazenadas no banco, foi obtido *match* entre a família de Goiânia e o cadáver encontrado em Luziânia (RIBPG, 2018).

Do terceiro caso, participaram os bancos de perfis genéticos dos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e o Banco Nacional de Perfis Genéticos. O caso envolve o desaparecimento de um foragido da justiça do Estado de Santa Catarina, cuja a família era residente na região metropolitana de Florianópolis e relatou o último contato na primeira quinzena de novembro de 2015. Em novembro de 2015, um corpo foi encontrado na cidade de Alvorada, foram coletadas amostras de material genético e encaminhadas ao Instituto Geral de Perícias do Estado do Rio Grande do Sul. As amostras foram processadas e armazenadas no Banco de Perfis Genéticos do Estado do Rio Grande do Sul (BPG/RS). Em 2019, familiares do desaparecido procuraram a Delegacia de Polícia de Pessoas Desaparecidas do Estado de Santa Catarina e coletaram material para ser armazenado no Banco de Perfis Genéticos do Estado de Santa Catarina. Em maio de 2020 os perfis foram enviados ao Banco Nacional de Perfis Genéticos, e a partir das comparações entre os perfis enviados de todos os bancos estaduais participantes, foi obtido o *match* entre os perfis dos familiares inseridos no BPG/SC e o perfil do cadáver do BPG/RS (RIPBG, 2020).

Além dos casos apresentados anteriormente, até 2012, de 182 amostras processadas referente a crianças desaparecidas e supostos parentes, foram obtidas a identificação de 44 menores, por meio do Banco Nacional de Perfis Genéticos (MENEZES et al, 2012).

O Comitê Gestor da Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos, tem promovido ações com intuito de tornar o banco uma ferramenta mais robusta a serviço do Poder Judiciário e da sociedade. Estas foram divididas por esferas, como a criminal, a exemplo, a realização dos projetos da coleta de condenados (MINERVINO et al, 2020) e o processamento do *backlog* referentes a crimes sexuais, e também na área humanitária, com a criação do Grupo de Trabalho voltado para a identificação de pessoas desaparecidas.

Este grupo de trabalho foi criado por meio da Portaria n.º 03/2020 (RIBPG, 2020), com intuito de desenvolver ações sugestivas para a padronização de procedimentos de coleta, tanto dos perfis de amostras de restos mortais não identificados, como para a coleta de amostras de familiares de pessoas desaparecidas. Também faz parte do escopo do projeto levantar situação de cada laboratório com relação aos procedimentos, equipamentos e resultados; diagnosticar as necessidades e promover a capacitação dos profissionais envolvidos.

O Grupo de Trabalho produziu um relatório abordando o quantitativo de amostras referentes a restos mortais não identificados dos participantes da RIBPG, quantitativo de casos fechados e abertos por ausência de material de referência da família ou referência direta do cadáver. Outros levantamentos apresentados no relatório:

- quantitativo de número de laudos emitidos por cada laboratório;
- quantitativo de amostras aguardando processamento;
- inventário patrimonial de cada laboratório;
- serviços especializados existentes dentro da estrutura policial e da perícia técnica de cada unidade federativa, que compõem o trabalho de busca e identificação de pessoas desaparecidas. (RIBPG, 2020)

Uma ação de destaque dentro do trabalho de busca e identificação de pessoas desaparecidas, que veio reforçar a relevância do banco de perfis genéticos, foi o projeto desenvolvido pelo Instituto Geral de Perícias de Santa Catarina, denominado “Conecta – Perícia Conectando Famílias”. Este projeto teve como objetivo a criação de um banco de dados, contendo informações genéticas, antropológicas, bio-

métricos e odontolegais. O projeto conta com a colaboração do Grupo de Apoio aos Familiares de Pessoas Desaparecidas (GAFAD), no processo de esclarecimento aos familiares quanto ao funcionamento do Banco Estadual de Perfis Genéticos do Estado de Santa Catarina (BPG/SC) (IGP/SC, 2020).

Recentemente foi lançada a Campanha Nacional de Coleta de DNA de Pessoas Desaparecidas coordenada pelos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, Mulher Família e Direitos Humanos, cujo objetivo “[...] é dar acesso aos familiares de pessoas desaparecidas à possibilidade de identificar seu familiar desaparecido por meio do exame de DNA e do Banco Nacional de Perfis Genéticos.” (MJSP, 2021).

Além das coletas dos familiares, a campanha é uma forma de divulgar a utilização do banco como ferramenta de busca de pessoas desaparecidas. Estas ações irão colaborar para o fortalecimento da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas instituída por meio da Lei n.º 13.812 de março de 2019.

4. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Algumas leis e decretos foram importantes na implantação e desenvolvimento do Banco de Perfis Genéticos e nas políticas de busca e identificação de pessoas desaparecidas. Por ordem cronológica são citadas:

4.1 LEI N.º 11.259 DE DEZEMBRO DE 2005

Alterou a Lei n.º 8.069 de julho de 1990 e determinou a investigação imediata do desaparecimento de crianças e adolescentes após a notificação aos órgãos competentes (BRASIL, 2005).

4.2 LEI N.º 12.127 DE DEZEMBRO DE 2009

Esta lei criou o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos e, por consequência, passou a existir uma base de dados com registros de informações de dados físicos e pessoais das crianças e adolescentes desaparecidos (BRASIL, 2009).

4.3 LEI N.º 12.654 DE MAIO DE 2012

Esta lei alterou a Lei n.º 12.037/2009, onde “*na identificação criminal poderá incluir a coleta de material biológico para obtenção de perfil genético*”. Este material passou a ser armazenado em um banco de dados de perfis genéticos gerenciados por uma unidade oficial de perícia criminal.

A Lei n.º 12.654/2012, também alterou a Lei n.º 7.210/1984 (Lei de Execuções Penais), em que os condenados por determinados crimes passaram a ser submetidos, de forma obrigatória, à coleta de material genético para fins de identificação. Este material foi também armazenado em um banco de dados de perfis genéticos gerenciado por uma unidade oficial de perícia criminal (BRASIL, 2012).

4.4 DECRETO N.º 7.950 DE MARÇO DE 2013

Este decreto instituiu o Banco Nacional de Perfis Genéticos e a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos, e definiu seus objetivos. Ainda, este decreto regulamentou a Rede Integrada com a indicação da existência de um Comitê Gestor, quem seriam os participantes e as competências deste comitê colegiado.

Na questão de pessoas desaparecidas, autorizou o uso do Banco Nacional de Perfis Genéticos para a identificação de pessoas desaparecidas. Em um parágrafo único, o decreto deixou de forma clara que os perfis das amostras doadas voluntariamente só poderiam ser utilizados para a identificação de pessoas desaparecidas, sendo vedado o uso para outros fins (BRASIL, 2013)

4.5 DECRETO N.º 9.817 DE JUNHO DE 2019

Alterou o Decreto n.º 7.950/2013, sobre a disposição do Comitê Gestor da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos e o seu funcionamento (BRASIL, 2019).

4.6 LEI N.º 13.812 DE MARÇO DE 2019

Esta lei instituiu uma Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e criou o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.

Também alterou a Lei n.º 12.127/2009, o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos passou a ser inserido no Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (BRASIL, 2019).

4.7 DECRETO N.º 10.622 DE FEVEREIRO DE 2021

Este decreto designou o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, como autoridade central federal da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, determinando competências a esta autoridade.

Foi previsto por este decreto a instituição de um Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e suas competências, sendo um dos membros, um representante dos institutos de identificação, medicina legal ou de criminalística, indicado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Regulamentou também as áreas de atuação da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, foi previsto o banco de dados contendo informações sigilosas sobre pessoas desaparecidas. Uma das informações contidas nesta regulamentação são as referências genéticas de pessoas desaparecidas e de seus familiares (BRASIL, 2021).

4.8 PORTARIA N.º 95 DE MARÇO DE 2021

Nesta portaria, o Ministro da Justiça e Segurança Pública nomeou os participantes do Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (BRASIL, 2021).

4.9 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS LEGISLAÇÕES

No que tange o banco de perfis genéticos merece destaque a Lei n.º 12.654/2012, pois, a partir do momento que incluiu a coleta de material genético para a identificação criminal e criou a obrigatoriedade da coleta de perfis genéticos de condenados por crimes dolosos de natureza grave previstos no art. 1º da Lei n.º 7.210/1984, se tornou necessária a criação de um banco de perfis genéticos.

Com o Decreto n.º 7.950/2013, o banco foi instituído e passou a ser utilizado para a identificação de pessoas desaparecidas, tornando-se uma ferramenta a auxiliar este tipo de investigação.

É oportuno salientar que a Lei n.º 13.812/2019, trouxe em seu art. 6º “Em caso de dúvida acerca da identidade do cadáver, promover-se-á a coleta de informações física e genéticas, que serão inseridas no cadastro de que trata o art.5º desta Lei”, ressaltando a importância da coleta de todos os cadáveres não identificados que dão entrada nos Institutos Médicos Legais de todos os Estados (BRASIL, 2019).

A criação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, com o advento da Lei n.º 13.812/2019, vem demonstrar uma preocupação por parte do governo federal sobre a temática social do desaparecimento, e que tem o auxílio do Banco Nacional de Perfis Genéticos, uma vez que faz parte o uso de dados genéticos para o cadastro nacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de Bancos de Perfis Genéticos Forenses na busca de pessoas desaparecidas tem se tornado uma ferramenta cada vez mais frequente na rotina de equipes de investigação que trabalham com este tema. São vários os países, incluindo o Brasil, que nos últimos 10 anos investiram em tecnologia e formação e na aprovação de leis que garantissem o emprego deste tipo de recurso.

Por ser um tema com um número representativo e de grande valor humanitário, tem-se organizações como a Interpol, que recente-

mente criou I-Famílias dentro do seu escopo de bancos de dados, visando contribuir na busca, uma vez que crimes como tráfico de pessoas estão intrínsecos em casos de desaparecimento de indivíduos, sendo este um dos trabalhos desenvolvidos por essa instituição.

Muitos bancos de perfis genéticos surgiram simultaneamente com a criação dos Bancos de Dados de Perfis Criminais, exemplo ocorrido em países como o Brasil e Estados Unidos. Outros iniciaram seus trabalhos como banco de perfis genéticos forenses voltados somente para as amostras biológicas que envolviam casos de pessoas desaparecidas, são exemplos a Argentina, Colômbia e a Espanha.

A necessidade de leis que possam garantir a utilização deste tipo de ferramenta na busca de pessoas desaparecidas é primordial, destaca-se o Decreto n.º 7.950/2013, que autoriza o uso de bancos de perfis genéticos, deixando expresso que o uso de amostras doadas voluntariamente só poderá ser aplicado para a identificação de pessoas desaparecidas.

No Brasil, é perceptível o crescimento do Banco de Perfis Genéticos nos últimos 8 anos, principalmente com as ações propostas pelo Comitê Gestor da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos, como exemplo, a criação do Grupo de Trabalho voltado para pessoas desaparecidas e, mais recente, a Campanha Desaparecidos realizada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Ações regionalizadas como o Projeto Conecta desenvolvido pelo Instituto Geral de Perícias de Santa Catarina, também contribuem para o conhecimento da utilização do banco de perfis genéticos na busca de pessoas desaparecidas.

A utilização de Bancos de Perfis Genéticos em casos de pessoas desaparecidas tem sido um trabalho que contribui para que diversas famílias resolvam as angústias de ter um ente desaparecido e que possam, finalmente, concluir o doloroso processo de luto.

LUCIANA PAULA DO AMARAL COELHO SAMPAIO

PERITA CRIMINAL DO LABORATÓRIO DE GENÉTICA FORENSE
DO INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA DO ESTADO

DO AMAZONAS. FARMACÊUTICA COM HABILITAÇÃO EM
FARMÁCIA INDUSTRIAL GRADUADA PELA UNIVERSIDADE
DE ALFENAS-MG. ESPECIALISTA EM GENÉTICA FORENSE
PELA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA (2021) E EM SAÚDE
PÚBLICA COM ÊNFASE EM PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA
PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO CAMILO (2004).
GRADUADA EM FARMÁCIA COM HABILITAÇÃO EM FARMÁCIA
INDUSTRIAL PELA UNIVERSIDADE DE ALFENAS/MG (1998) E
HABILITAÇÃO EM ANÁLISES CLÍNICAS PELA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO AMAZONAS (2007).

ALINE COSTA MINERVINO

REPRESENTANTE BRASILEIRA NO INTERPOL DNA
MONITORING EXPERT GROUP. COORDENADORA DO I CURSO

DE ESPECIALIZAÇÃO EM GENÉTICA FORENSE DA ACADEMIA
NACIONAL DE POLÍCIA. COORDENADORA DO GRUPO DE
PESQUISA CNPQ "GENÉTICA FORENSE: CONHECIMENTOS
DE GENÉTICA E DE BIOLOGIA MOLECULAR NO AUXÍLIO À
JUSTIÇA". COORDENADORA DO COMITÊ GESTOR DA REDE
INTEGRADA DE BANCOS

DE PERFIS GENÉTICOS E ADMINISTRADORA DO BANCO
NACIONAL DE PERFIS GENÉTICOS NO BIÊNIO 2018 E

2019. PERITA CRIMINAL FEDERAL COM ATUAÇÃO EM
ANÁLISES DE GENÉTICA FORENSE, GERENCIAMENTO DAS

ATIVIDADES DE IDENTIFICAÇÃO DE VÍTIMAS DE DESASTRE
E NO DESENVOLVIMENTO DE PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO
PARA AMEAÇAS QUÍMICAS, BIOLÓGICAS, RADIOLÓGICAS E
NUCLEARES (QBRN). MESTRE EM SAÚDE COLETIVA (2015),
ESPECIALISTA EM GENÉTICA HUMANA (2007) E GRADUADA
EM ODONTOLOGIA (2005), TODOS PELA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA.

REFERÊNCIAS

ADAMS, G. W. *Forensic Technologies for Unidentified*. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2016.

ALVAREZ-CUBERO, M. J. *et al.* Genetic identification of missing persons: DNA analysis of human remains and compromised samples.

Pathobiology, v. 79, n. 5, p. 228–238, 2012.

AMANKWAA, A. O.; MCCARTNEY, C. The UK National DNA Database: Implementation of the Protection of Freedoms Act 2012. *Forensic Science International* Elsevier Ireland Ltd, , 1 mar. 2018.

ARGENTINA. InfoLEG. *Lei nº 23.511, de 1º de junho de 1987*. Cria o Banco Nacional de Dados Genéticos. Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21782/norma.htm>. Acesso em: 12 fev. 2021.

ARGENTINA. InfoLEG. *Lei nº 26.548, de 26 de novembro de 2009*. Amplia a atuação do Banco Nacional de Dados Genéticos e o BNDG torna-se um órgão autônomo. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160772/norma.htm>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BNDG. Banco Nacional de Dados Genéticos, Argentina. *História do BNDG*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/bndg/historia>. Acesso em: 12 fev.2021.

BRASIL, *Decreto nº 7.950, de 12 de março de 2013*. Institui o Banco Nacional de Perfis Genéticos e a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7950.htm. Acesso em: 16 ago.2020.

BRASIL, *Decreto nº 9.817, de 3 de junho de 2019*. Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Comitê Gestor da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9817.htm. Acesso em: 03 abr.2021.

BRASIL, *Decreto nº 10.622, de 9 de fevereiro de 2021*. Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, dispõe sobre a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.622-de-9-de-fevereiro-de-2021-302915304>. Acesso em: 03 abr.2021.

BRASIL, *Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005*. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, determina investigação imediata em caso de desaparecimento de criança e adolescentes. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111259.htm. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 12.127, de 17 de dezembro de 2009*. Cria o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12127.htm. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 12.654, de 28 de maio de 2012*. Altera as Leis nºs 12.037, de 1º de outubro de 2009, e 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, prevê a coleta de perfil genético como forma de identificação criminal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112654.htm. Acesso em: 08 abr. 2021.

BRASIL, *Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019*. Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13812.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria nº 95, de 24 de março de 2021*. Designação dos participantes para compor o Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-95-de-24-de-marco-de-2021-310317241>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Portaria nº 9, de 03 de abril de 2006*. Constitui Grupo de Trabalho denominado “Rede Nacional de Genética Forense”. Brasília, DF: SENASP. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/529712/pg-23-secao-2-diario-oficial-da-uniao-dou-de-06-04-2006>. Acesso em: 16 ago. 2020.

CALMON, M. Forensic anthropology and missing persons: A Brazilian perspective. *Forensic Science International*, v.298, p. 425. e1-425.e6, 2019.

CANADA. *The National Missing Person DNA Program*. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2018/03/the-national-missing-persons-dna-program.html>. Acesso em 12 fev. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais – *Sistema Nacional de Localização e Identificação de Pessoas Desaparecidas* – SINALID – Dados e Estatísticas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-defesa-dos-direitos-fundamentais/sinalid/dados-e-estatisticas>. Acesso em: 19 set. 2021.

SILVA JUNIOR, R. C. et al. Development of DNA databases in Latin America. *Forensic Science International*, v. 316, 2020.

SILVA, L. A. F. et al. Missing and unidentified persons database. *Forensic Science International: Genetics Supplement Series*, v. 2, n. 1, p. 255–257, 2009.

DER KINDER, J. Achter de schermen van de nationale DNA-databanken. *NICC – Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie*, p.9-10, 2014.

DIAS FILHO, C. R.; MENEZES, M. A. M.; FRANCEZ, P. A. C. História da Genética Forense. In: DIAS FILHO C. R. et al. (org.) *Introdução à Genética Forense*. Campinas: Millennium, 2020.

ENFSI. European Network of Forensic Science Institutes. *DNA Database Management Review and Recommendations* – ENFSI DNA Working Group – April 2016. Disponível em: https://enfsi.eu/wp-content/uploads/2016/09/final_version_enfsi_2016_document_on_dna-database_management_0.pdf. Acesso em: 12 fev.2021.

FBI. Federal Bureau Investigation. *CODIS* – Combined DNA Index System. Disponível em: <https://www.fbi.gov/services/laboratory/biometric-analysis/codis>. Acesso em: 08 Fev. 2021.

FISCALIA. Colômbia. *Identifican restos de joven reclutado por las Autodefensas en 2002*. 01 out. 2015. Disponível em: <https://www>.

fiscalia.gov.co/colombia/noticias/identifican-restos-de-joven-reclutado-por-las-autodefensas-en-2002/. Acesso em: 12 fev. 2021.

GARCIA, C. F.; GATTÁS, G. J. F.; LANDINI, T. S. *Caminho de volta: desaparecimento e exploração sexual de crianças e adolescentes: relatos de pesquisa*. São Paulo, 2007.

HAGLUND, W. D. The National Crime Information Center (NCIC) Missing and Unidentified Persons System Revisited. *Journal of Forensic Sciences*, v. 38, n. 2, p. 1341-7J, 1993.

HANZLICK, R., CLARK S., LOTHRIDGE, K., History of the National Missing Person Unidentified Persons System (NAMUS). *Academic Forensic Pathology*, v. 1, n. 3, p. 310-321, 2017.

HAKIM, H. M. *et al.* Experiences, challenges and the future direction of forensic dna databanking in Malaysia. *Journal of Sustainability Science and Management*, v. 14, n. 2, p. 127-141, 2019.

HESSAB, T. Um olhar apaixonado sobre o banco de genética . *Evidência*, nº 13, Ano II p. 22-29, dezembro 2020

HOME OFFICE.NPCC-National Police Chiefs' Council. *National DNA Database Strategy Board Biennial Report 2018-2020*. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/913015/NDNAD_Strategy_Board_AR_2018-2020_print.pdf. Acesso em: 12 fev.2021.

IGP/SC – Instituto Geral de Perícias de Santa Catarina. *Programa da perícia ajuda encontrar pessoas desaparecidas no Estado*. Florianópolis, SC. 2020. Disponível em: <https://www.igp.sc.gov.br/noticias/programa-da-pericia-ajuda-a-encontrar-pessoas-desaparecidas-no-estado/> Acesso em: 08 abr. 2021.

INTERPOL. International Criminal Police Organization. *DNA*. Disponível em: <https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/DNA>. Acesso em: 04 jun.2021.

INTERPOL. International Criminal Police Organization. *I-Familia*. Disponível em: <https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/I-Familia>. Acesso em: 04 jun.2021.

LAIDANE, C. F. R. Banco de dados criminosos: a lição norte-americana. *Revista de Doutrina TRF4*. Ed.062. 2014. Disponível em: [/revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/Carolina_Laidane.html](http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao062/Carolina_Laidane.html). Acesso em: 08. Ago.2020

LORENTE, J. A. *et al.* Social benefits of non-criminal genetic databases: Missing persons and human remains identification. *International Journal of Legal Medicine*, v. 116, n. 3, p. 187–190, 2012.

MENEZES, M. A. N. *et al.* O Banco de Dados de Perfil Genéticos (DNA) de crianças e adolescentes desaparecidos no Brasil – o começo de uma realidade. *Revista Perícia Federal*. Ano XIII, n. 30, Brasília, DF, p.20-23, 2012.

MINERVINO, A. C. *et al.* Projeto Coleta de Amostras de Condenados: Incremento do Auxílio a Investigações e a Justiça. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 11, n. 3, p. 69–89, 2020.

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Campanha Nacional de Coleta de DNA de Familiares de Pessoas Desaparecidas*. <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desaparecidos/a-campanha>. Acesso em: 04 jun. 2021.

NICC. Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. *Activiteitenverslag 2017*. Disponível em: https://nicc.fgov.be/upload/images/nicc_jaarverslag2017_nl_v3_lr.pdf. Acesso em: 12 fev.2021.

NICC. Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. *Activiteitenverslag 2018*. Disponível em: https://nicc.fgov.be/upload/images/OverhetNICC/2018_jaarverslag_nicc.pdf. Acesso em: 12 fev.2021.

PARSONS, T. J. *et al.* Large scale DNA identification: The ICMP experience. *Forensic Science International: Genetics*, v. 38, n. July 2018, p. 236–244, 2019.

PEREPECHINA, I. O. Forensic DNA registration in the Russian Federation: Background and the current state. *Forensic Science International: Genetics Supplement Series*, v. 7, n. 1, p. 688–689, 2019.

PLID – MPRJ. Diagnóstico do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos. *O Desaparecimento nas Burocracias do Estado*. Rio de Janeiro, RJ, 2018. p.5-10.

RCMP. Royal Canadian Mounted Police. *DNA Identification Act*, Dezembro 1998. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/D-3.8/page-1.html#h-173592>. Acesso em: 12 fev.2021.

RCMP. Royal Canadian Mounted Police. *The National DNA Data Bank of Canada Annual Report 2014-2015*. Disponível em: <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/the-national-dna-data-bank-canada-annual->

report-2014-2015 .Acesso em: 12 fev.2021.

RCMP. Royal Canadian Mounted Police. *The National DNA Data Bank of Canada Annual Report 2019-2020*. Disponível em: <https://www.rcmp-grc.gc.ca/en/the-national-dna-data-bank-canada-annual-report-20192020> .Acesso em: 12 fev.2021.

RIBPG. Ministério da Justiça. *Portaria Nº 3, de março de 2020*. Institui o Grupo de Trabalho com finalidade de formular medidas para a identificação genética de pessoas desaparecidas. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/documentos/grupos-de-trabalho/gt-identificacao-genetica-de-pessoas-desaparecidas/portaria-ribpg-no-3-de-02-de-marco-de-2020-1.pdf/view>. Acesso em: 08 abr. 2021.

RIBPG. Ministério da Justiça. *Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (novembro/2014)*. Brasília, DF. 2014. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio/relatorio_ribpg_nov_2014.pdf/view Acesso em: 08 abr. 2021.

RIBPG. Ministério da Justiça. *IX Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (novembro/2018)*. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio/ix-relatorio-da-rede-integrada-de-bancos-de-perfis-geneticos-ribpg-1.pdf/v> Acesso em: 08 abr. 2021.

RIBPG. Ministério da Justiça. *XII Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (maio/2020)*. Brasília, DF. 2020. Disponível em: https://abre.ai/ribpg_relatorio_12 Acesso em: 08 abr. 2021.

RIBPG. Ministério da Justiça. *XIV Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (maio/2021)*. Brasília, DF. 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio/xiv-relatorio-da-rede-integrada-de-bancos-de-perfis-geneticos-ribpg.pdf/view>. Acesso em: 19 set. 2021.

RIBPG. Ministério da Justiça. *Relatório Sobre Diagnóstico Realizado Nos Laboratórios de Genética Forense por Região do Brasil*. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/documentos/grupos-de-trabalho/gt-identificacao-genetica-de-pessoas-desaparecidas/relatorio-sobre-diagnostico-realizado-nos-laboratorios-de-genetica-forense-por-regiao-brasil-1.pdf/view>. Acesso em: 08 abr.2021.

ROLIM, G. DA S. *et al.* Análise do Luto de Mães de Crianças e Adolescentes Desaparecidos. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 38, n. 3, p. 507–521, set. 2018.

SEMMA TAMAYO, A. Missing Persons and Unidentified Human Remains: The Perspective from Armed Conflict Victims Exhumed in Granada, Colombia. *Forensic Science International*, v. 317, p. 110529, 2020.

STRUYF, P. *et al.* The effectiveness of DNA databases in relation to their purpose and content: A systematic review. *Forensic Science International*, p.371-381 2019.

TIDBALL-BINZ, M. *et al.* A good practice guide for the use of forensic genetics applied to human rights and international humanitarian law investigations. *Forensic Science International: Genetics Supplement Series*, v. 4, n. 1, p. 212–213, 2013.

UNITED NATIONS. Office of the Rights Comissioner for Human Rights. *Resolução A/HC/RES/10/26 - 2009*. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/10/26. Acesso em: 12 fev.2021.

UNITED NATIONS. Office of the Rights Comissioner for Human Rights. *Resolução A/HC/RES/15/05 - 2010*. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=17740 Acesso em: 12 fev.2021.

WEISS, D.; PERSALL B. Solving Missing Person Cases. *NIJ Journal*, n. 264, p. 4-8, 2009.

WEISS, B. Y. D. *et al.* Lost but not forgotten: Finding the nation's missing. *National Institute of Justice Journal*, v. 279, n. September 2008, 2018.



INFORMAÇÕES ADICIONAIS E DECLARAÇÕES DE AUTORIA

(*integridade científica*)

Declaração de conflito de interesse: A autoria confirma não haver conflitos de interesse na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.

Declaração de autoria: Todos e apenas os pesquisadores que atendem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são integralmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade.

Declaração de originalidade: A autoria assegura que o texto aqui publicado não foi previamente divulgado em qualquer outro local e que a futura republicação apenas será feita com expressa referência desta publicação original; também atesta(m) que não há plágio de material de terceiros ou autoplágio.

COMO CITAR (ABNT BRASIL)

SAMPAIO, L. P. do A. C.; MINERVINO, A. C. A utilização do banco de perfis genéticos como ferramenta na identificação de pessoas desaparecidas. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 483-513, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.904.



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

INTERVIEW WITH SPENCER CHAINEY: RESULTS OF THE INTELLIGENCE-ORIENTED POLICING PROJECT

ENTREVISTA COM SPENCER CHAINEY: RESULTADOS DO PROJETO DE POLICIAMENTO ORIENTADO À INTELIGÊNCIA

ENTREVISTA CON SPENCER CHAINEY: RESULTADOS DEL PROYECTO DE VIGILANCIA ORIENTADA A LA INTELIGENCIA

Submitted on: 09.22.2022

Accepted on: 12.23.2022

WELLINGTON CLAY PORCINO SILVA

POLÍCIA FEDERAL, BRASÍLIA/DF, BRASIL

wellington.wcps@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/5417710802577655>

ABSTRACT

Interview given by Professor Spencer Chainey, Professor of Security and Criminal Science at University College London, to Federal Police Chief Wellington Clay Porcino Silva, through the Teams platform, on September 16, 2022, detailing the relationship between Prof. Doctor Spencer Chainey and the Revista Brasileira de Ciências Policiais, as well as the researcher's research and relationship with the Federal Police and the results of the Intelligence-Oriented Policing Project, carried out with support from the IADB and the Brazilian Federal Police.

KEYWORDS: violence within Latin America; corruption; homicide; hot spots policing program; Intelligence-led policing project.

RESUMO

Entrevista concedida pelo professor Doutor Spencer Chainey, catedrático de Segurança e Ciência Criminal do University College London, ao Delegado de Polícia Federal Wellington Clay Porcino Silva, por meio da plataforma Teams, no dia 16 de setembro de 2022, detalhando a relação existente entre o Prof. Dr. Spencer Chainey e a Revista Brasileira de Ciências Policiais, bem como as pesquisas e a relação daquele pesquisador com a Polícia Federal e os resultados do Projeto de Policiamento Orientado pela Inteligência, realizado com apoio do BID e da Polícia Federal brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: violência na América Latina; corrupção; homicídio; programa de policiamento de pontos quentes; projeto de policiamento guiado por Inteligência.

RESUMEN

Entrevista concedida por el Profesor Spencer Chainey, Profesor de Seguridad y Ciencias Criminales en University College London, al Jefe de la Policía Federal Wellington Clay Porcino Silva, a través de la plataforma Teams, el 16 de septiembre de 2022, detallando la relación entre el Prof. Doctor Spencer Chainey y la Revista Brasileira de Ciências Policiais, así como la investigación y la relación de la investigadora con la Policía Federal y los resultados del Proyecto Policía Orientada a la Inteligencia, realizado con el apoyo del BID y la Policía Federal brasileña.

PALABRAS CLAVE: violencia dentro de América Latina; corrupción; homicidio; programa de vigilancia de puntos calientes; proyecto de vigilancia dirigida por inteligencia.

1. INTRODUCTION

Professor and editorial advisor of the Revista Brasileira de Ciências Policiais, PhD Spencer Chainey from the University College London (UCL) is interviewed by Professor and Delegate of the Federal Police, Doctor Wellington Clay Porcino Silva, who already have an academic partnership in research projects in common, as a result of an invitation made by management of the journal.

The invitation to this brief dialogue is contextualized in the interest of the Escola Superior de Polícia in presenting to the journal's readers, renowned national and international researchers, who serve as a paradigm for the necessary development of police science, public security and the criminal justice system in the context of worldwide.

The interview was carried out in a semi-structured way, using the MS Teams tool on September 16, 2022, and had as its main topics the beginning of the interviewee's relationship with the RBCP, his view on the journal and on research in the field of security public, including within Latin America, impressions on crime patterns, behavior of criminal groups, behavior of criminals in Brazil, in addition to some programs and projects developed over the years.

As per information available on his University College London page < <https://www.ucl.ac.uk/jill-dando-institute/people/spencer-chainey>>, Dr. Spencer Chainey is:

an Associate Professor at UCL's Jill Dando Institute of Security and Crime Science (JDI), is Director of the JDI Latin America and Caribbean Unit, and JDI Director of Continuing Professional Development. Spencer's work places him at the interface between academic research and the practical world of policing, public safety, citizen security and criminal investigation. His activities involve: research and analysis collaborations to counter organised crime; the application of research evidence to police/public safety practice; support in the creation and implementation of strategies and activities that improve crime reduction, criminal investigation and citizen security, and; furthering the education and professional development of current and future generations of practitioners and researchers. All these activities draw from his 20 plus years of international experience. In addition to activities in the UK, Spencer has worked closely with police agencies (from local to federal level), ministries and secretariats of security in Brazil, Uruguay, Argentina, Mexico, Colombia, Chile, Belize, Jamaica, New Zealand, Australia, Denmark, Sweden, Norway, Estonia, Germany, Austria, the Czech Republic, the Netherlands, China, the USA, Canada, South Africa, and Abu Dhabi. Prior to joining UCL in 2003, Spencer worked in local authorities and

the Metropolitan Police in London, and as head consultant for an international software and services company specializing in community safety, regeneration and infrastructure management.

His expertise has been called upon to support the Government of Jamaica in developing a new national Citizen Security Plan, to author the UK Home Office's national guidance on Information Sharing for Community Safety, to author a practice guide on hot spot policing for police officers in Latin America and the Caribbean, act as a consultant to the Inter-American Development Bank to advise the Argentinian government and several state governments in Brazil on the approval and use of loans totalling over US\$100 million for improving police effectiveness and violence reduction, work with the Federal Police of Brazil to combat illegal gold mining and deforestation in the Amazon, improve the use of problem-oriented policing in the UK and Uruguay, conduct research that has helped to underpin a more intelligence-led approach to UK police forces' use of stop and search, and author the UK Association of Chief Police Officer and College of Policing 'Geographical Analysis Workbook'.

Spencer has particular expertise in hot spot policing, community and problem-oriented policing (POP), intelligence-led policing (ILP), and evidence-based policing with these skills regularly called upon by police agencies who seek to improve their use of these approaches. Spencer also leads the training and mentoring of detectives and intelligence analysts on a serial crime investigation course, partnered with the UK National Crime Agency and supported by EuroPol.



Wellington Clay Porcino Silva: Well, they asked me to talk to you about your relationship with our journal, *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, and how it began. And a little bit about yourself, if you have any plans concerning the journal.

I also would like to hear from you about our ILP project. What did you think about the program when you were here with us? How about the results? Also, if you plan something for the future with the teams that worked with you.

Spencer Chainey: Ok. So, in terms of my relationship with the journal, I remember it began, I think, from a series of visits that I made to Brasilia in about 2008-2009 when I was helping to organize an international symposium called “*Environmental Criminology and Crime Analysis*”. Now, in terms of environmental criminology, it’s not environmental criminology in terms of crimes that happen in the environment, it’s the criminology field of environmental criminology.

W. C. P. S.: In Portuguese we call it “Criminologia do ambiente”.

S. C.: I see, yes. So I was helping to organize a symposium in Brasilia on environmental criminology and crime analysis, looking to bring in a lot of scholars from different parts of the world, different academics. People who have written some of the key theories around aspects of environmental criminology. So Ron Clark, who has written the routine activities theory; Marcus Felson, who has written the rational choice; Paul and Patricia Brantingham, who are the key people around crime pattern theory. And there were various other academics who have studied lots of things about crime. And we managed to put it off.

That symposium happened in Brasília and during that time on the organizing committee for that symposium there were a couple of people from the Federal Police of Brazil on the organizing committee, and there were some other academics as well, one from the University of Brasilia; Claudio Beato, from UFMG, was on the committee as well to help organize it; and I was the British guy. I was the only British guy on the organizing committee. But I was helping to kind of pull this whole thing together from London with the occasional trips to Brasilia. And it was really through the

contact that my involvement with the journal began.

And, you know, I get involved in several other academic journals. I would say that I don't necessarily have a huge role or a key role when it comes to the journal. But one of the things that I'm seeing, certainly in the last 2-3 years now, is more and more opportunities for certain research that is coming out of Brazil and other parts of particularly South America to be featured in the journal and featured in a way that brings more attraction and appeal to the journal. And what I mean by that is that, for me, the journal is often very much focused towards really what's happening in Brazil and very much in the context of crime in Brazil, which then many people from other parts of the world can't really see the relevance of some of the things that are covered in that journal compared to other wider international experiences. But where I think that things have been changing over the last four or five years is that there are certain new developments in crime analysis. There are certain new developments in policing of a whole range of different types that are happening in Brazil and further afield in South America, that are raising attention to other researchers, other police agencies in different parts of the world, learning about how things are being done in Brazil and other parts of South America, which they can actually learn from and how we're doing things like testing theoretical principles that have been applicable for many, many years in Western industrialized contexts, but don't seem to necessarily always apply in a Brazilian context, or how we're adapting theoretical principles, bearing in mind things that we have observed in terms of patterns of crime, behaviors of criminal groups, behaviors of offenders in Brazil.

So, for me, it's good timing for us to chat about the journal because I see that there may even be potential for the journal's profile to increase relevance on an international stage, because of several of the exciting new areas of research, empirical research that is being done in Brazil. And this is not just by researchers in what we call in English "the ivory towers of academia". It's people who are working in the field, who are practitioners. People who are policymakers.

So I see there's potentially some good opportunities for the profile of the journal to be raised over the course of the next few years.

W. C. P. S.: Ok. And can you remember any specific research that you think is more suitable to this more international approach of our journal?

S. C.: Let me give you one example: violence in Latin America. Brazil being one of those countries, in particular Latin America, with the unfortunate ranking of being basically the most violent place in the world's most violent region. There's been a lot of research that has tried to understand why. But most of that research is very much replicated. The source of research that's been done in other parts of the world and there are other things being done now, which is looking into a what is it about life in Latin America, in South America, in Brazil that explains the reasons for the high levels of violence. And it's not as though, you know, you as Brazilians, you as South Americans, you as Latins just have this natural instinct within you to be more violent. It's about "What are the circumstances that lead to that high level of violence?". There have been several studies that have tried to replicate the reasons for variations in violence around the world, such as inequality, poverty, unemployment, educational attainment, all those sorts of things. And in the last 5-6 years, as more and more studies have begun to be done by researchers both in Brazil and on the international stage, looking at the issues of violence within Latin America, they began to see some inconsistencies in terms of those traditional socioeconomic reasons for explaining levels of violence. And I'm saying this because I think that if there's one thing that chronological research can contribute in the next decade to life in Brazil, life in Latin America, it's to contribute to better understanding patterns of violence, understanding violence, so that we can then develop more effective programs to deal with issues of violence.

And the sort of research that's been done recently has begun to expose that these kinds of socioeconomic factors do have some form of role to play. There are often some inconsistencies in the extent to which they have a role to play. In the last 20 years, although there are still problems in Brazil with inequality, poverty, education, etc., inequality is reduced, education levels have improved. Brazilians

are healthier, poverty levels have reduced. Like I said, there are still problems there, but all of these things have improved over the course of the last 20 years. The socioeconomic conditions have improved, but high levels of homicide, high levels of violence have persisted.

And some of the new things that are beginning to be exposed are that there is a relationship between what we do as policymakers, as practitioners, is what we do in terms of the effectiveness of interventions and programs is what our governments do in terms of the effectiveness of those government institutions that has a major role to play in influencing levels of violence and meaning that you know, governments, institutions fundamentally do matter when it comes to addressing violence.

So rather than just blaming on “oh, it has to do with inequality”, “it has to do with poverty”. There’s a key element that’s all to do with: it’s actually very much down to the effectiveness of government agencies. And the poorer the effectiveness of a government agency, the higher the homicide levels we tend to see in Latin America. And that is a pattern that began to be picked up about two or three years ago and is now being picked up to look at the relationships between the effectiveness of government agencies, government institutions and homicide patterns and violence patterns across the whole of the world.

And the other thing that has to be spoken about as well is the undermining influence that corruption has. It’s very, very difficult for government agencies to be effective. And what I mean by government agencies, you know, we think of it in relation to crime, the justice system, police agencies, etc., Ministries of Security and Public Safety. If we have this constant presence of corruption that fundamentally undermines the effectiveness of those agencies. So when we think about violence in Brazil and many other parts of Latin America, we really have to begin a very serious conversation about recognizing that we can’t just blame it on socioeconomic things. It has fundamentally to do with how we as police agencies, government agencies, operators, the local level and the national level, because what we do as individuals in the roles that we do is what we do in the

agencies that we work for. It is what governments do in terms of the policies and strategies they set that can have a fundamental influence with the levels of violence we then observe. And if we don't pay attention to things like corruption, then that is only going to continue to undermine our efforts to deal with violence. Now I raise this as an important factor in terms of research and what I think that research in Brazil and Latin America could begin to contribute to the wider world, because this is something which is really potentially being exposed as this is the thing that is unique about life in Latin America, that is providing a reason for explaining why there are high homicide levels.

But what's beginning to be recognized as well is that even in those countries where low levels of homicide are present, it has very much to do with the effectiveness of those government agencies that continue to play a role in sustaining those low levels of violence.

W. C. P. S.: You know, I spent almost all my time as an operational officer working with internal affairs and counterintelligence, which here in the Federal Police really deals with corruption in the Federal Police. So it's something that I spent almost half of my life as a police officer doing. It's the job that I'm specialized in but I've never researched something like that. It's something very interesting. Maybe sometime I can think of a research to try to measure the impact of this work on Federal Police. I've worked a lot on that and I think that's a research I would really like to do. I've never linked this operational background to my life as a researcher.

S. C.: Yes. And if you think about it in terms of what can we do in Brazil, in Latin America, to really have an impact on violence. If you think of the last 20-30 years, there have been huge investments in those socioeconomic factors, thinking that modernization, social development is the cure for violence and it's not because it has a role to play, but high levels of homicide have persisted. That is always my argument. You've seen these improvements in

socioeconomic conditions in countries like Brazil over the last 20-30 years. I first went to Brazil in 2000 and I've seen in that 20, nearly 25 years, improvements within the country in terms of socioeconomic conditions. And yet it hasn't really acted as the magic cure for violence that often people theoretically think that it will do. Violence still persists very much at high levels. There have been some countries in Latin America where we've seen homicide levels or violence levels reduced. But often what then has happened is after 2-3 years, those violence levels have gone up again. I mean, Colombia was a good example of that in a moment. Colombia achieved some good major reductions in violence, but then things have begun to go up again. Mexico: high levels of violence have persisted for decades now in Mexico, yet the country has significantly improved in many ways.

I think it is important to recognize that it is what we do as practitioners, as policymakers, as researchers working in the field of crime, criminal investigation, criminal intelligence, crime analysis, policing, etc. That is very much the role we can play in making improvements that lead to reductions in violence because it's what we do that highly matters. And, yes, investments in things like education programs and reducing inequality are all important. But it's the investments in the police agencies to be better, to have greater capacity and capability. It's more capability, rather than anything, for the police to be smarter, for the justice system to be smarter, for the Ministries of Security, both at the national level and at the municipality level being smarter in doing things. Because that is what's likely to have the major difference on reducing violence. And just one final point on this: one thing that would be really interesting for me to see, if research can be done on this, is to measure whether there is a cost benefit effect. I mean, investing in police and public security agencies to reduce violence rather than thinking that investments in socioeconomic conditions is going to act in reducing violence. I find that police agencies and other agencies that are trying to deal with crime are not necessarily given the same level of investment that we see in socioeconomic things. Yet, it could be that the answer to the issues of violence in countries like Brazil is to do with investments in police and public security agencies, continued investments to

strengthen them, to professionalize them. And what I mean by professionalizing them is to ensure that those people working in those police agencies are well educated. We raise the bar of the entry level, for people to come into police agencies. We support police officers with their continual education as they are in the job and we will see more people who are in the middle rank of police actually having masters degrees, a MBA or a master's degree in another discipline. Correct me if I'm wrong, but if you want to be a senior officer in Brazil, you have to have a master's degree. But you have a master's degree in law. And by having a master's degree in law that again undermines the problem-solving more scientific brain that a police officer needs to have an impact on crime. If you only have a master degree in law, police are only ever gonna be enforcers of the law or lawyers. They're not gonna be problem solvers. They're not gonna be thinking about things in terms of solving problems. They're gonna be thinking of things very much as a lawyer in terms of "how can we prosecute?", or "how can we stiffen sentences?" to try to deal with these particular problems.

W. C. P. S.: It's a problem of our system, because here in Brazil the police have some powers that in other countries are powers of the prosecution. So for us it's important to have a low degree. But I agree with you that we can't only have law degrees. That's why I have taken a Master and a Doctorate degree not in law. I think that to be better at what we do we have to consider other fields of science, not just law.

Now changing the subject, I'd like to know a little bit about what you think of our ILP project. What were the results of that two-week work and if you are satisfied with them.

S. C.: This ILP (Intelligence-Led Policing) project involved three groups working on three different problems, which were identified as being key, pertinent issues associated with what the Federal Police's responsibilities were. One was to do with illegal land grabbing, another one to do with illegal logging, particularly selective logging, and the other one to do with illegal gold mining.

And a couple of things that particularly impressed me were, first of all, how the federal officers who attended that course came into it with an open mind, thinking “Ok, I think there’s some opportunity here for us to learn some things”. And I think that within the first day or two of that course. It was organized into two different blocks, each block about four days in length. Even after the first day or two, people were beginning to think slightly differently about how you can look at the sort of problems that I would refer to and that they were focusing on their particular projects. And we chose those three particular projects, but the content of the learning was applicable to any type of crime issue, any type of environmental crime, or form of violence, or types of criminal groups, or whatever. So I was really impressed with how the people who attended that course came onto it open-minded, seeking to learn new things, and actually began to learn things very quickly and could immediately apply them to things that they required to address.

And I think all three of those projects had successes, some couple of them more notable successes because of recent operations. And I know that with the land grabbing one, as a result of the ILP project, there was a major new operation that was launched which resulted in the creation of new intelligence, which fed into new operations to determine who to target and who to serve warrants against to, to start to disrupt some of this illegal land grabbing. I also know that with the illegal gold mining group. I was told that it was probably one of the biggest operations the federal police had run in recent years, which came very much from the ILP project, that began on this course, where people who were focusing on the illegal gold mining really began to grasp and reveal things that they had never never revealed before in relation to certain problems with illegal gold mining. That was one thing that particularly impressed me, but did not surprise me. I came into it anticipating that the groups and the individuals who were part of this whole Intelligence-Led Policing course were going to learn new things, even though they may be people who were very experienced working for the Federal Police or at police agencies for many, many years. They were going to learn something, new techniques, new things about how to look at data. They were going to start to think differently

about how you go about examining problems, and it was actually, in some ways, no surprise to me, that they began to expose and identify things that they had never even thought of before, or had never found before, because that's the whole point. Intelligence-Led Policing is about getting you to start to think about things differently, becoming different in terms of how you organize yourself to look at a particular crime issue. And even when you think there's no intelligence out there, there's no data out there on this particular topic. Revealing to them: "yes, there is!" It's just that you weren't looking in the right places. There are other places where we can look. To use an analogy, stones or rocks that we can find and lift up and see what's underneath them. And that's what the whole program did, really, that it just got them to. First of all, reveal things about the problem that they've never identified before, purely through a change of approach.

No sophisticated analytical techniques were necessarily used. We were not using artificial intelligence or anything like that. It was purely about getting them to think differently about how you look at a problem, but then using techniques that they hadn't heard of before, one being like "crime script analysis", for example. It doesn't require any software, it doesn't require either the purchase of some expensive software from a private company. It is purely about getting people to think differently about how you look upon a problem. To the one part of it was very much to do with helping them to better understand certain issues in a smarter, intelligent way. And, as a result of that, beginning to think differently about how you counter those things. And I think in particular, what people recognize is that, when we use an ILP approach it's not just about using that intelligence that criminal intelligence to identify the people to arrest or or more people to arrest and seek to prosecute. It is also about "how can we use this information then to target disruption activities?", "how can we do things to make life more difficult for these criminal groups or these individuals involved in crime?", "how can we do things to deter activity?". When we recognize that actually catching these people and prosecuting them can be incredibly tough and bureaucratic and we may not always end up with success. So it was getting them to recognize that if you develop a much clearer picture and richer

understanding about the problem you're looking at, there are other opportunities available to us as Federal Police officers, local police officers. There are other ways that we can intervene and deal with these problems, which are not solely relying upon arresting people and prosecuting them. It's also thinking about alternatives to that, such as other mentioned: disruption, deterrent, and other forms of prevention.

W. C. P. S.: Ok. And do you have any plans to come back to Brazil in the future? Do you have any research related to Brazil?

S. C.: I think there are two particular things that are worth mentioning. One thing I'm very keen to do is to see if we can repeat the ILP program with the Federal Police again. But this time on different types of crime issues, in particular violence. I think there's a potential for repeating the ILP program with a different group of intelligence analysts, focusing on violence. I don't know of any plans at the moment to do, but I think that could be a good thing to do over the course of the next year.

One thing that I am involved in which leads to me coming back to Brazil at some point within the next 3-6 months is that I'm part of a team that is coordinating a series of hot spots policing initiatives across about five different cities in Brazil. We are in the process at the moment, finalizing the analysis of hot spots. This has mainly to do with hot spots of robbery against pedestrians on the streets and we're finalizing the analysis that relates to identifying where the hot spots are, to then lead to the design of these new programs, with several new municipalities or state agencies in an attempt to use the hot spots policing. And the cities include Florianópolis, Curitiba, Fortaleza, Belo Horizonte. And by November, I anticipate, some of those programs will be commencing. There are four or five of us working on it. I'm the only non-Brazilian. All the rest are people based in Brazil who are leading on this. People like Joana Monteiro, José Macedo, from the Federal University of Ceará. I'm leading the one in Florianópolis and working with the people at the municipality level in Florianópolis to introduce this

hot spots policing program. So I anticipate that if not before the end of this year, certainly next year I'll be back in Brazil helping to coordinate this whole new hot spots policing program. And for me what's exciting about it are two things: one is that it's the first real proper occasion when hot spots policing has been introduced in Brazil. Some people may say "oh, we do that sort of thing targeting petrol", but they're not really doing proper hot spots policing. So that's one thing that's exciting about it.

The second thing is that these programs are being set up as what we call Randomized Controlled Trials (RCTs). RCTs are the sorts of experiments that are at the highest scale of evidence-based policing in terms of evaluating their impact. So this is not just about introducing programs like PADO (Programa de Alta Dedicación Operativa) in Montevideo, which was very successful when introduced, but wasn't a RCT. The experiments in these five cities in Brazil will be RCTs, introducing hot spots policing, experimenting and testing a whole number of different things that relate to hot spots policing. So, I anticipate, this time next year, thinking again of a point I started with: countries, researchers, police agencies outside of Brazil, beginning to look to Brazil to see what's going on.

The results of these randomized controlled trials in Brazil, I can anticipate, will start to feature on the world stage this time next year when the results start to come out of this, to learn what did work, but also what did not work. What were the ways in how it worked most effectively? What lessons can we learn from these programs in Brazil that we can share with the rest of the world, police agencies across the world, about how we deal with these problems of violence on our streets.

So, just to give you an example, little things like "how many police officers do you actually need to patrol the streets in a city which has high levels of violence that compared to the streets in cities like that in the United Kingdom or other parts of Europe or the United States, where levels of violence are a little bit lower?" This is what we call the kind of dosage. What level of dosage is required in terms of police patrols in these high-violent situations? How long do the police need to be there? How important is it for the

police to actually speak to people, members of the public while they're on patrol, rather than just standing on street corners, looking mean and tough? We hypothesize that speaking to people when you're on patrol is a vital component of hot spots policing. But that hasn't really been tested. And this is where these experiments in Brazil can potentially test these sorts of things and provide, share the results on the world stage.

Brazil, as I mentioned at the beginning of our chat today, will begin to feature more and more on the international stage in terms of doing research, doing effective policing that other police agencies around the world begin to recognize more and more. And, think, we can learn some stuff here.

Going back to the journal then I think this is where there's a great opportunity for the journal and the profile of the journal to be raised by being a center place for the results of these studies, this sort of new work, to be published.

W. C. P. S.: I think that will be a great piece of research. Something that is very rare in our field of public security: Randomized Controlled Trials. It is very hard to see one out there.

So thank you very much for your time and for sharing your experiences with us.

S. C.: You're welcome.

INTERVIEWER BIOGRAPHY

WELLINGTON CLAY PORCINO SILVA

HE HOLDS A PHD IN GEOGRAPHY FROM THE FEDERAL UNIVERSITY OF RIO GRANDE DO NORTE AND A MASTER'S IN SCIENCE AND GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEMS FROM THE NOVA UNIVERSITY OF LISBON AND IN MILITARY SCIENCES FROM THE SCHOOL FOR THE IMPROVEMENT OF ARMY OFFICERS. HE HELD A POST-DOCTORAL INTERNSHIP IN COMPUTER SCIENCE AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF CEARÁ. HE IS A FEDERAL POLICE CHIEF. HE HAS EXPERIENCE IN THE AREAS OF PUBLIC MANAGEMENT, DATA

SCIENCE AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE, FORMULATION OF PUBLIC SECURITY POLICIES, INTELLIGENCE AND LAW, WITH AN EMPHASIS ON THE USE OF DATA SCIENCE IN THE MANAGEMENT OF THE JUDICIARY POLICE. HE IS A PROFESSOR RESPONSIBLE FOR THE DISCIPLINES OF JUDICIAL POLICE MANAGEMENT AND CRIMINAL ANALYSIS AT THE GRADUATE PROGRAM IN POLICE SCIENCE AT THE NATIONAL POLICE ACADEMY AND AN EXTERNAL PROFESSOR AT THE GRADUATE PROGRAM IN GEOGRAPHY AT UFRN. HE HELD SEVERAL MANAGEMENT POSITIONS DURING HIS PROFESSIONAL LIFE, INCLUDING REGIONAL SUPERINTENDENT OF THE FEDERAL POLICE IN RORAIMA AND RIO GRANDE DO NORTE AND DIRECTOR OF THE NATIONAL SECRETARIAT OF PUBLIC SECURITY. HE CURRENTLY HOLDS THE POSITION OF STRATEGIC MANAGEMENT COORDINATOR FOR THE FEDERAL POLICE.

REFERENCES

- CHAINED, S. (2001) Combating crime through partnership; examples of crime and disorder mapping solutions in London, UK. In: HIRSCHFIELD, A.; BOWERS, K. (eds) *Mapping and analysing crime data - lessons from research and practice*. Taylor and Francis, London.
- CHAINED, S. (2004). The police role in community cohesion. In *Proceedings of the Association for Geographic Information Conference*, London.
- CHAINED, S. (2008). Identifying priority neighborhoods using the vulnerable localities index. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2(2), pp. 196-209.
- CHAINED, S. (2011) Advanced hotspot analysis – spatial significance mapping using the Gi* statistic. In: *Presentation at the 2011 international crime and intelligence analysis conference*. Disponível em: <http://www.ucl.ac.uk/jdi/events>.
- CHAINED, S. (2012). Improving the explanatory content of analysis products using hypothesis testing. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. Disponível em: <http://iris.ucl.ac.uk/iris/publication/402455/1>.
- CHAINED, S. (2012) JDI Briefs: Predictive mapping (predictive

policing). (JDI Briefs). UCL Jill Dando Institute of Security and Crime Science, University College London: London, UK.

CHAINEDY, S. (2016) A preliminary review of PADO, examining its impact, range of impact, crime displacement, diffusion of benefit and cost-benefit. Project report prepared for the Inter American Development Bank: Washington D.C.

CHAINEDY, S.; CURTIS-HAM, S.; EVANS, R. M.; BURNS, G. J. (2018) Examining the extent to which repeat and near repeat patterns can prevent crime. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 41 (5) pp. 608-622. 10.1108/PIJPSM-12-2016-0172.

CHAINEDY, S.; DESYLLAS, J. (2008) Modelling pedestrian movement to measure on-street crime risk. In: LIU, L.; ECK, J. (Ed.) *Artificial Crime Analysis Systems: Using Computer Simulations and Geographic Information Systems*. Hershey: Idea Group Inc. Disponível em: <http://www.irma-international.org/viewtitle/42401/>

CHAINEDY, S.; MACDONALD, I. (2012) Stop and search, the use of intelligence and geographic targeting: Findings from case study research. London: National Policing Improvement Agency.

CHAINEDY, S.; MONTEIRO, J. (2019) The dispersion of crime concentration during a period of crime increase. *Security Journal*. <https://doi.org/10.1057/s41284-019-00165-x>.

CHAINEDY, S.; PEZZUCHI, G.; GUERRERO-ROJAS, N. O. *et al.* Crime concentration at micro-places in Latin America. *Crime Sci* 8, 5 (2019). <https://doi.org/10.1186/s40163-019-0100-5>

CHAINEDY, S.; RATCLIFFE, J. (2005) GIS and Crime Mapping. John Wiley & Sons, Hoboken. <http://dx.doi.org/10.1002/9781118685181>.

CHAINEDY, S.; REID, S.; STUART, N. (2002) When is a Hotspot a Hotspot? A Procedure for Creating Statistically Robust Hotspot Maps of Crime. In Higgs, G. (ed.) *Innovations in GIS 9 Socio-economic Applications of Geographic Information Science*. London: Taylor & Francis.

CHAINEDY, S.; SERRANO-BERTHET, R.; VENERI, F. (2018) Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa

(PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay. ¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya. Washington DC: Inter-American Development Bank and Uruguay Ministry of Justice.

CHAINEDY, S.; SERRANO-BERTHET, R.; VENERI, F. (2020). The Impact of a Hot Spot Policing Program in Montevideo, Uruguay: An Evaluation Using a Quasi- Experimental Difference-in-Difference Negative Binomial Approach. *Police Practice and Research*, 22(5), 1541-1556. <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1749619>.

CHAINEDY, S.; SILVA, B. (2016) Examining the extent of repeat and near repeat victimisation of domestic burglaries in Belo Horizonte, Brazil. *Crime Science*. 5. 10.1186/s40163-016-0049-6

CHAINEDY, S.; TOMPSON, L.; (2012) Engagement, empowerment and transparency: publishing crime statistics using online crime mapping. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 6 (3) pp. 228-239. 10.1093/police/pas006

CHAINEDY, S.; TOMPSON; L.; UHLIG, S. The Utility of Hotspot Mapping for Predicting Spatial Patterns of Crime. *Security Journal*, n. 21, 2008. Disponível em: [www.eeducation.psu.edu/geog884/sites/www.eeducation.psu.edu/geog884/files/image/lesson2/Chainey%20et%20al.%20\(2008\).pdf](http://www.eeducation.psu.edu/geog884/sites/www.eeducation.psu.edu/geog884/files/image/lesson2/Chainey%20et%20al.%20(2008).pdf)

CHAINEDY, S.; TOMPSON, L. (2008) Crime mapping case studies: practice and research. Chichester, England: John Wiley & Sons. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1002/9780470987193>

ECK, J. E.; CHAINEDY, S.; CAMERON, J. G., LEITHER, M.; WILSON, R. E. (2005) Mapping Crime: Understanding Hot Spots. U.S. Department of Justice Office of Justice Programs National Institute of Justice, USA.

HART, T. & ZANDBERGEN, P. (2014) Kernel density estimation and hotspot mapping: Examining the influence of interpolation method, grid cell size, and bandwidth on crime forecasting. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*. 37. 10.1108/PIJPSM-04-2013-0039.

TOMPSON, L.; CHAINEY, S.; (2011) Profiling Illegal Waste Activity: Using Crime Scripts as a Data Collection and Analytical Strategy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 17 (3) 179 - 201.10.1007/s10610-011-9146-y.



ADDITIONAL INFORMATION AND AUTHOR'S DECLARATIONS

(scientific integrity)

Conflict of interest declaration: the author confirms that there are no conflicts of interest in conducting this research and writing this article.

Declaration of authorship: all and only researchers who comply the authorship requirements of this article are listed as authors; all coauthors are fully responsible for this work in its entirety.

Declaration of originality: the author assures that the text here published has not been previously published in any other resource and that future republication will only take place with the express indication of the reference of this original publication; he also attests that there is no third party plagiarism or self-plagiarism.

HOW TO CITE (ABNT BRASIL):

SILVA, W. C. P. Interview with Spencer Chainey: results of the Intelligence-Oriented Policing Project. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, Brasil, v. 14, n. 11, p. 515-535, jan.-abr. 2023.

DOI: 10.31412/rbcp.v14i11.1096



ESTA OBRA ESTÁ LICENCIADA COM UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS ATRIBUIÇÃO-NÃO COMERCIAL 4.0 INTERNACIONAL.

SOBRE A REVISTA

Formato: 16x24cm

Mancha: 37p9,543x54p3,969

Tipologia:

Várias

Papel:

Offset 75g/m² (miolo)

Supremo 250g/m² (capa)

Vol. 14 n. 11 , jan/abr. 2023.

Equipe de Realização

Projeto Editorial

COORDENAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA

Edição de Texto

STENIO SANTOS SOUSA

Editoração

QUEIRIAN SÁ

GLEYDISTON ROCHA

NORMALIZAÇÃO

SÔNIA LUIZA DE OLIVEIRA

VIRGÍLIO VIEIRA DE MELO JUNIOR

Revisão e Tradução (Português-Espanhol)

MICHELLE STAPHANE MARQUES DA SILVA

Revisão e Tradução (Português-Inglês)

GIOVANI LEMOS DE CARVALHO JUNIOR

Versão em inglês

PAOLO MALORGIO STUDIO LTDA.

Impressão e Encadernação

EQUIPE NUGRAF/DAD/ANP

ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA

COORDENAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DE POLÍCIA