

O PAPEL DA GESTÃO INTEGRADA NO COMBATE AOS CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS

Ricardo Barreto Salgueiro¹

Resumo

Este trabalho buscou identificar o grau de importância da integração no combate aos crimes transfronteiriços, também levantar o atual cenário da integração entre as forças nacionais e estrangeiras no combate ao crime na região de fronteira. Foi realizado um levantamento bibliográfico para avaliar a integração sob a ótica acadêmica, bem como buscas e entrevistas não estruturadas com profissionais da área para avaliar o nível de integração entre as forças. A experiência do autor em quase 10 anos atuando na região de fronteira em atividades operacionais e gestão de policiamento também contribuiu para a execução do trabalho. Os levantamentos identificaram que a integração existe nos níveis operacionais e táticos, não alcançado o mesmo nível de integração em patamares estratégicos e isso ocorre por falta de uma cultura de integração e uma gestão que por vezes ignora as diferenças entre as instituições. A grande dificuldade é vencer orgulhos e grilhões existentes, reservas de mercado e de competências que se mantêm há décadas e parecem nortear todo o planejamento institucional, ignorando a necessidade de vencer os novos desafios impostos pela modernização e organização do crime.

Palavras-chave: Crimes transfronteiriços; gestão integrada; fronteira; PRF.

INTRODUÇÃO

Não há como negar a importância da Gestão Integrada no combate aos crimes fronteiriços. Esse artigo pretende levantar a importância da integração, apresentando resultados dos trabalhos conjuntos realizados do lado brasileiro das fronteiras, com sugestões e possibilidades de melhorias, buscando traçar um parâmetro do nível de integração existente na atualidade, demonstrando de forma documental os esforços legais de integração, bem como os principais desafios a serem enfrentados na busca de uma integração que vá para além de um simples, “trabalhar juntos”.

Muito se fala em integração, no entanto, para se integrar de forma sinérgica é preciso estar preparado e ter o discernimento para tal ação. Como em um quebra-cabeças onde as peças são preparadas para o encaixe perfeito, as instituições de

¹ E-mail: barretosalgueiro@gmail.com.

segurança pública também precisam estar preparadas para atuar de forma conjunta, e complementar suas deficiências com as capacidades dos outros órgãos.

Bordignon (2019), retrata a importância de as formações dos diversos órgãos de segurança serem tratados como matérias de um currículo. De forma que se complementem e formem um sistema de segurança de segurança pública sinérgico, onde cada instituição coloque a disposição do objetivo, garantir segurança pública, suas melhores características e busque reforço em suas debilidades nas qualidades dos demais órgãos.

Esse artigo também apresentará resultados de operações conjuntas, bem como as razões dos fracassos de tentativas de operações desencadeadas a partir da gestão central. Também será apresentado um levantamento das diversas legislações que buscam fazer a integração de forma legal, mas que nem sempre atinge os níveis táticos e operacionais das forças de segurança.

Serão realizados levantamentos bibliográficos com diversos autores, e por fim o confronto do arcabouço legal, com as teses dos autores, e com a experiência do pesquisador que atua há 10 anos na Polícia Rodoviária Federal, todo esse tempo na faixa de fronteira, sendo três anos em Guaíra e sete anos na Delegacia Polícia Rodoviária Federal (PRF) de Cascavel, ocupando há três anos a função de chefe do Núcleo de Policiamento e Fiscalização, atuando diretamente no planejamento e execução de ações operacionais, trabalhos conjuntos com outros órgãos e direcionamento dos trabalhos das equipes ordinárias.

A INTEGRAÇÃO LEGAL

O tema integração tem permeado esforços contínuos dos diversos governos pós redemocratização do país; por diversas vezes o tema vem fazendo parte dos programas de governo e promessa de campanhas dos candidatos. Por vezes, ideias aparecem de forma utópica e como soluções fáceis para problemas complexos; soluções paliativas para problemas estruturantes.

Por um longo período fazia parte de programas de governos dos Estados a famosa unificação das Polícias Estaduais, Militares e Cíveis. Como se essa fosse a

solução para todos os problemas da segurança pública. Essas promessas desconsideravam premissas básicas e diferenças estruturais entre as duas instituições.

O assunto é tão relevante que já é tema de várias emendas constitucionais, como por exemplo a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Nº 151-A, de 1995 (Apensadas às PECs nº 156-A/95; nº 514-A/97 e nº 613-A/98). São diversas propostas que tramitam com o mesmo objeto, unificar as polícias militares e as civis. Como se menos departamentos de polícia fosse, por si só, gerar resultados práticos em termos de segurança pública.

A matéria intitulada “A silenciosa crise policial dos Estados Unidos”, publicada no site da Gazeta do Povo em julho de 2021, trata da crise provocada pela falta de interesse das pessoas em fazer parte das forças policiais americanas, talvez resultado da maciça campanha feita pelas redes de TV a respeito de situações de abuso da força praticada por alguns integrantes das forças. Mas a matéria traz a existência de mais de 18.000 departamentos de polícia existentes no território americano, demonstrando que menos departamentos pode não ser a melhor solução para o enfrentamento do crime organizado.

Chaves e Duarte Filho (2017), retratam que as principais diferenças entre as polícias americanas e brasileiras está no fato daquelas serem desmilitarizadas e organizadas em ciclo completo; portanto, o agente ingressará em atividades uniformizadas, de rua, em ações de garantia da lei e da ordem e poderá optar por ascender para cargos de investigação, e depois para cargos de gestão. No Brasil é possível que um jovem sem nenhuma experiência de rua, ou mesmo de vida, ingresse em funções de chefia. Exemplo disso são os concursos para Delegados de Polícia Civil e Federal que só exigem o Bacharelado em Direito e os concursos para oficiais das Polícias Militares, com exigência apenas de nível médio e o egresso estuda durante quatro anos e sai formado oficial em Faculdade de Segurança Pública, ou seja, sem nenhuma experiência com a segurança pública propriamente dita.

O tema é controverso e existem inúmeras teorias a respeito da integração e articulação entre as forças. Lima Sinhoretto e Bueno (2015), cita que a falta de regulamentação das funções das diversas polícias existentes no Brasil resulta na falta de avanços no combate à criminalidade; no entanto, o problema é conjuntural e não pode se atribuir a culpa da ineficiência, em tese, à falta de integração das polícias. Basta ver a quantidade de pessoas que são presas anualmente pelas polícias do Brasil. Diversos departamentos de polícia brasileiros se destacam na quantidade de pessoas presas, drogas e armas apreendidas. Com absoluta certeza é possível inferir que ganhos ocorreriam se a integração fosse maior, mas não é possível afirmar que a situação de insegurança é gerada exclusivamente pela falta de integração.

A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, grandes avanços em boa parte do território nacional. (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015, p. 125).

Diversas são as iniciativas legais para promover a integração, Bordignon (2019) argumenta que a própria Constituição de 1988 inaugura um ensaio à integração quando no seu artigo 144 estabelece que a segurança pública é um direito de todos e um dever do Estado, alegando que no bojo do “dever do Estado” estaria intrínseca a necessidade de coordenação e integração. O autor deste artigo discorda de tal sustentação e argumenta que ao estabelecer de forma clara e inequívoca para muitos as competências de cada órgão, a constituição cria trincheiras e reservas de mercado para cada uma das instituições elencadas.

Uma recente alteração do ordenamento jurídico ordinário, que retrata a necessidade da integração, é a criação do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública. Ele foi instituído pela Lei nº 13.675/2018. Esta lei também cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

No seu artigo primeiro ela já traz a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como meio de manutenção da incolumidade e

da ordem pública. No artigo segundo o texto legal enfatiza e repete o mandamento constitucional de que a segurança pública é dever do Estado.

No inciso VI do artigo quinto, entre as diretrizes da PNSPDS, a lei traz a necessidade de formação e capacitação continuada e qualificada dos profissionais de segurança pública, em consonância com a matriz curricular nacional. Mesmo sem entrar em detalhes, a menção de uma matriz curricular nacional corrobora com a tese de Bordignon (2019), que fala da necessidade de os cursos de formação das diversas forças de segurança serem tratados como matérias, e não como um fim em si. Ressalta também a importância de unidade de registro de ocorrência policial, com o objetivo de dinamizar o trabalho e evitar as redundâncias; além do uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos, visto que muitos estados nem têm sistemas integrados de informações de segurança pública.

O primeiro objetivo da PNSPDS já trata de fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, em atividades de inteligência de segurança pública e em gerenciamento de crises e incidentes. Vários outros objetivos acenam para a integração como: promover a interoperabilidade dos sistemas de segurança pública; integrar e compartilhar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas; estimular a padronização da formação, da capacitação e da qualificação dos profissionais de segurança pública, respeitadas as especificidades e as diversidades regionais, em consonância com esta Política, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal; promover uma relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas;

Os objetivos representam um grande avanço legal na tentativa de integração dos diversos órgãos de segurança pública. Nem de longe representam uma solução fácil. No entanto, indicam um norte, permite o estabelecimento de um norte. Quando trata da implementação o texto traz:

A PNSPDS será implementada por estratégias que garantam integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional, modernização da gestão das instituições de segurança pública, valorização e proteção dos profissionais, complementaridade, dotação de recursos humanos, diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e garantia da regularidade orçamentária para execução de planos e programas de segurança pública.

O texto da lei se dedica muito à integração, mencionando diversas vezes a necessidade de criação de sistemas nacionais de informações, de educação e valorização dos profissionais, programas nacionais de valorização. A lei representa, ainda que de forma incipiente, a necessidade do trabalho conjunto como meio de garantir um estado de paz social.

O artigo 10 da lei trata do funcionamento do SUSP e de como se dará sua coordenação:

A integração e a coordenação dos órgãos integrantes do SUSP dar-se-ão nos limites das respectivas competências, por meio de:

- I - Operações com planejamento e execução integrados;
- II - Estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais;
- III - Aceitação mútua de registro de ocorrência policial;
- IV - Compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin);
- V - Intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos;
- VI - Integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp.

Mas as iniciativas de integração não começaram com a criação do SUSP. Bordignon (2019), em sua obra, já retratou de forma pormenorizada a criação do Comando Tripartite, que foi uma iniciativa formal de integração e de cooperação local em área de fronteira, especificamente na região da Tríplice Fronteira em Foz do Iguaçu, buscando a integração de forças de segurança dos três países, Brasil, Paraguai e Argentina. Segundo o autor:

É formal, pois decorre de acordo operativo firmado na cidade de Puerto Iguazú, Argentina, em 18 de maio de 1996, entre os Ministros do Interior da República da Argentina (Carlos Y. Cobach), Paraguai (Juan Manuel Morales) e do Ministro da Justiça do Brasil (Nelson Azevedo Jobim). A data é considerada como de fundação do CT. (BORDIGNON, 2019, p. 87).

Outra iniciativa, implementada para a busca do fortalecimento de ações integradas de combate ao crime, foi a criação em 2019 pelo então Ministro da Justiça Sergio Moro, através do Decreto nº 9662/2019, da Secretaria de Ações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública. A competência da Secretaria direciona suas ações no sentido do fortalecimento da integração entre as forças de segurança:

À Secretaria de Operações Integradas compete:

I - Assessorar o Ministro de Estado nas atividades de inteligência e operações policiais, com foco na integração com os órgãos de segurança pública federais, estaduais, municipais e distrital;

II - Implementar, manter e modernizar redes de integração e de sistemas nacionais de inteligência de segurança pública, em conformidade com disposto na Lei nº 13.675, de 11 junho de 2018;

III - Promover a integração as atividades de inteligência de segurança pública, em consonância com os órgãos de inteligência federais, estaduais, municipais e distrital que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;

IV - Coordenar o Centro Integrado de Comando e Controle Nacional e promover a integração dos centros integrados de comando e controle regionais; e

V - Estimular e induzir a investigação de infrações penais, de maneira integrada e uniforme com as polícias federal e civis.

Competência estabelecida pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019 Anexo I.

APLICAÇÕES PRÁTICAS

Ainda que muito aquém do ideal, muitas ações têm sido realizadas de forma Integrada; ocorrem falhas tanto no planejamento quanto na gestão das ações, por vezes em razão de divergências estruturais e de carreiras, ou relacionadas ao tratamento dado às divulgações das ações.

Neste capítulo vamos tratar de alguns casos de ações integradas, alguns bem-sucedidos, outros nem tanto.

OPERAÇÃO NARCO BRASIL

Operação realizada no mês de junho de 2021 em todo o território nacional com a coordenação sob responsabilidade da SEOPI, que tinha como objetivo o fortalecimento de uma atuação integrada com os estados no combate aos crimes, especialmente o tráfico de drogas e armas, visando desarticular e enfraquecer as grandes organizações criminosas.

Ela foi realizada em todo o território nacional envolvendo especialmente as Polícias Civas e Militares dos Estados em parceria com as Polícias Federal e Rodoviária Federal. Não obstante o próprio Ministério da Justiça ter falado em parceria, na regional de Cascavel, o autor do artigo, que atualmente chefia o Núcleo de Policiamento e Fiscalização da Delegacia PRF de Cascavel, foi informado e “convidado” a participar das ações que ocorreriam em nossas Unidades Operacionais, ou seja, não foi consultado e nem participou da organização e planejamento das ações. Limitando-se a informar as equipes ordinárias de que em determinadas datas haveria a presença de Policiais de outras forças em nossas unidades, e que, na medida do possível, era para receber as equipes e oferecer o suporte que fosse necessário.

Essa que foi considerada pelo MJSP a maior operação de combate ao crime organizado do país e que tinha sob a responsabilidade da SEOPI promover a integração, quando muito conseguiu promover um trabalho conjunto.

Após a operação, quando demandados por órgãos de imprensa, tanto a Polícia Federal (PF) quanto a PRF que de acordo com o Ministério da Justiça tinham participação nas ações, não sabiam ou não poderiam falar a respeito, uma vez que mal tinham conhecimento das ações e do seu planejamento.

De acordo com a divulgação oficial, a operação retirou cerca de 745 kg de entorpecente por hora de operação, e a prisão de cerca de 12 mil criminosos. O número não pode ser confirmado devido ao não conhecimento dos critérios de contabilização.

Ficou bastante claro a falta de articulação e planejamento: as informações não chegaram na ponta, apesar de ação ter tratado da integração também dos serviços de inteligência; na regional, as ações se basearam em grandes bloqueios viários, orientados por tentativa e erro nas abordagens.

OPERAÇÃO ERRADICAÇÃO

Esta operação acontece todos os anos na região conhecida como polígono da maconha, no Estado de Pernambuco. Ela consiste na destruição de plantações de

maconha que são cultivadas em meio a áreas de mata. Equipes de vigilância monitoram o local e um pouco antes da colheita realizam uma grande mobilização para a destruição das plantações.

Por vezes as ações são feitas de forma integrada; em outras edições a PF e PRF atuam de forma isolada, chegando a operar na mesma cidade, hospedar-se nos mesmos hotéis, mas não se conversarem. Mas no ano de 2020 um fato estremeceu a relação entre as duas agências.

Em julho de 2020, devido à falta de efetivo, a PF convidou a PRF para atuar em uma ação dessas na cidade de Salgueiro. A ação foi um sucesso, o objetivo foi cumprido, teve até confraternização entre os agentes das duas forças. No entanto, de acordo com o depoimento de agentes da PF, a PRF mobilizou um grande efetivo, bem armado, com viaturas novas, uniformes novos e padronizados, até helicóptero e serviço de APH. De acordo com os participantes isso gerou um certo ciúme nos gestores locais da Polícia Federal.

Outro fator traria ainda mais desconforto, a assessoria de imprensa da PRF divulgou os resultados da operação, o que acabou por minar de vez a relação estabelecida até ali.

A situação gerou tanto desconforto que o Diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado – Substituto da Polícia Federal enviou a todos os superintendentes da PF o ofício circular 9/2020/DICOR/PF obstaculizando e criando regras bem restritivas para a realização de operações integradas ou conjuntas da PF com outras instituições.

Abaixo algumas imagens da ação realizada em 2020 que deu origem a toda confusão:

Figura 1 – Agente da PRF observando o local da ação:



Fonte: PRF.

Figura 2 – Equipe em formação após a ação conjunta



Fonte: PRF.

A figura 2 demonstra o tamanho do efetivo mobilizado pela PRF, bem como os recursos disponibilizados. Além do padrão no uniforme, o armamento novo, aeronave, carros de apoio, para APH e suporte à aeronave. Tudo isso deu causa a elogios por parte dos agentes da polícia federal em grupos de mensagens, o que acabou gerando ainda mais desconforto por parte da cúpula da Polícia Federal.

O mal-entendido criou constrangimento até dentro do Ministério da Justiça, que fez com que a pasta emitisse um documento que submetia aos diretores gerais a autorização para qualquer ação conjunta ou integrada. Atualmente essa função, dentro da PRF, foi delegada ao superintendente regional.

Vencido esse desconforto, em 2021 a PRF já teve participação na mesma operação.

Esses são exemplos das dificuldades a serem enfrentadas entre as instituições de segurança pública no Brasil. Se existe tamanha dificuldade na integração entre as nossas polícias, como é que vai se esperar integração internacional? Muitas pessoas confundem iniciativas pontuais e factuais com integração; eventos extremos, com grande repercussão costumam chamar a atenção da mídia e faz uma espécie de integração forçada. Um exemplo disso foi uma situação envolvendo um grande assalto a uma empresa de valores no Paraguai em 2017, evento esse perpetrado por um grupo criminoso brasileiro e acabou gestando ações táticas integradas para dar resposta ao evento nunca, antes, visto no país vizinho. A ação foi exitosa e conseguiu dar boas respostas à sociedade; no entanto, o mesmo nível de integração não é visto em outros crimes, como no contrabando e no roubo de veículos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da pesquisa, somado à experiência de gestão e atuação do autor, permitiu inferir que muito já foi feito em nome da integração e compartilhamento de dados e informações por parte das forças de segurança. No entanto o caminho a ser trilhado ainda é longo.

Muitas dificuldades ainda são encontradas para que atuações conjuntas ocorram de fato e tragam resultados a médio e a longo prazo. É clara a percepção de que as diferentes culturas internas obstaculizam a atuação e acabam minando muitas boas iniciativas. A integração precisa ser trabalhada dentro das academias, precisam constituir o cerne da formação e atuação das forças.

A integração é bastante efetiva nos níveis táticos e operacionais, mas, quando se trata dos níveis estratégicos, o cenário é muito diferente; parece haver um acirramento das disputas e as diferenças ficam mais evidentes. De certa forma, sob a ótica da estratégia, a integração se resume a aspectos legais, no simples cumprimento de normas, não produzindo efetividade e resultados. Cada instituição quer trazer o seu quinhão para si, quer receber entregas de capacidades, mas não disponibiliza as suas. O quadro é de uma competição acirrada, onde as divergências parecem dominar, abrindo pouco espaço para uma integração que seja capaz de produzir sinergia.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Fabiano. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local ao global: o Comando Tripartite na Tríplice Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai**. 2019. (149 p.). Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Foz do Iguaçu. Disponível em:

http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/4412/5/Fabiano_Bordignon_2019.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição nº 151-A, de 1995** (Apensadas às PECs nº 156-A/95; nº 514-A/97 e nº 613-A/98). Introduce modificações na estrutura do Sistema de Segurança Pública. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DB273E7DA895941C712BD8FAEC34EB93.proposicoesWebExterno2?codteor=24349&fileame=PRL+1+PEC15195+%3D%3E+PEC+151/1995. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Brasília, DF: 2018 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm, Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da justiça e segurança pública. **Secretaria de Operações Integradas**. Disponível em:

<https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/quemequem/secretaria-de-operacoes-integradas>. Acesso em: 18 jul. 2021.

CHAVES, Daniel Rodrigues; DUARTE FILHO, Eliade Bezerra. Sistema policial norte-americano: uma opção viável no Brasil? **R. Fac. Dir.**, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 13-33, jan./jun. 2017 Disponível em:

<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/download/114/446#:~:text=A%20pol%C3%ADcia%20norte%2Damericana%2C%20ao,pol%C3%ADcia%20federal%2C%20estadual%20e%20municipal.&text=alcance%20nacional%2C%20nas%20d>

enominadas%20State, existe%20somente%20um%20alcance%20estadual. Acesso em: 27 nov. 2021.

LEHMAN, Charles Fain. A silenciosa crise policial dos Estados Unidos. Disponível em: **Gazeta do Povo**, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/a-silenciosa-crise-policial-dos-estados-unidos/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

LIMA, Renato Sérgio de.; SINHORETTO, Jacqueline.; ALMEIDA, Frederico de. Entre advogados e policiais: opiniões dos operadores da justiça paulista sobre política criminal. In: **XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**, Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009. p. 270.