

PANORAMA DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

PREVENÇÃO DO CRIME E JUSTIÇA CRIMINAL:
OS DESAFIOS GLOBAIS E A DINÂMICA DO SEU
ENFRENTAMENTO

XII CONGRESSO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE
PREVENÇÃO AO CRIME E JUSTIÇA CRIMINAL
SALVADOR, 12-19 DE ABRIL DE 2010

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



<i>Ministro de Estado</i>	Embaixador Celso Amorim
<i>Secretário-Geral</i>	Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



<i>Presidente</i>	Embaixador Jeronimo Moscardo
-------------------	------------------------------

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Panorama da Ação Governamental

Prevenção do crime e Justiça Criminal:
os desafios globais e a dinâmica do seu
enfrentamento

XII Congresso das Nações Unidas
sobre Prevenção ao Crime e Justiça
Criminal
Salvador, 12-19 de abril de 2010



Brasília, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:

Samson Flexos, Abstrato, 1957.
1957, OST, 42 x 90cm.

Equipe Técnica:

Maria Marta Cezar Lopes
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fabio Fonseca Rodrigues
Júlia Lima Thomaz de Godoy
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Organizado pela Coordenação-Geral de
Combate aos Ilícitos Transnacionais -
Ministério das Relações Exteriores

Impresso no Brasil 2010

P195 Panorama da ação governamental: prevenção
do crime e justiça criminal: os desafios globais e a
dinâmica do seu enfrentamento.— Brasília, DF :
FUNAG, 2010.
144 p. : il.

ISBN: 978-85-7631-204-8

XII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção
ao Crime e Justiça Criminal, Salvador, 12-19 de
abril de 2010.

1. Prevenção ao crime. 2. Segurança pública. 3.
Criminalidade urbana. 4. Justiça criminal. 5. Tráfico
de pessoas.

CDU: 351.759.6(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Lista de Abreviaturas

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ADMs – armas de destruição em massa
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARB – Autorização de Retorno ao Brasil
CCS – Cadastro de clientes do sistema financeiro nacional
CICAD – Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
CICTE – Comitê Interamericano Contra o Terrorismo
Cintepol – Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica
CGI.br – Comitê Gestor da Internet do Brasil
CGU – Controladoria-Geral da União
CJF – Conselho de Justiça Federal
CLAM/IMS – Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos
CND – Commission of Narcotic Drugs
CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Conad – Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conjuve – Conselho Nacional de Juventude
Conportos – Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
Conepa – Congresso Nacional de Penas e Medidas Alternativas
Conseg – Conferência Nacional de Segurança Pública
CPAB – Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Armazenamento de Armas Bacteriológicas e Tóxicas e sua Destruição

CPAQ – Convenção sobre a Proibição das Armas Químicas
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CREDEN – Câmara das Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSIRT – Equipes de Tratamento de Incidentes em Redes
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DARM – Divisão de Repressão ao Tráfico Ilícito de Armas
Delearms – Delegacias Regionais de Repressão ao Tráfico Ilícito de Armas
Depen – Departamento Penitenciário Nacional
DPF – Departamento de Polícia Federal
DRCI – Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
DRT – Delegacias Regionais do Trabalho
GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional
GAFISUD – Grupo de Ação Financeira da América do Sul
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EJN – Rede Judiciária Européia
ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
ETP – Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
Finep/MCT – Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia
FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional
GGI-LD – Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IberRED – Rede Ibero-americana de Cooperação Judicial
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCyber – Conferência Internacional de Perícias em Crimes Cibernéticos
INC – Instituto Nacional de Criminalística
InfoPen – Sistema Nacional de Informação Penitenciária
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
ISPC Code – International Ship and Ports Security Code
ISPS Code – Código Internacional de Segurança e Proteção de Navios e Instalações Portuárias
JIFE – Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
MEM – Mecanismo de Avaliação Multilateral
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MD – Ministério da Defesa

MF – Ministério da Fazenda
MJ – Ministério da Justiça
NEPOMs – Núcleos Especiais de Polícia Marítima
OACI – Organização da Aviação Civil Internacional
OBID – Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIJ – Organização Iberoamericana da Juventude
OMI – Organização Marítima Internacional
OMS – Organização Mundial de Saúde
PAISM – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PeQuí – Projeto Perfil Químico das Drogas
Pestraf – Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAVSEC – Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil
PNETP – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PNPS – Política Nacional de Promoção da Saúde
PNSSP – Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário
PRF – Polícia Rodoviária Federal
ProJovem – Programa Nacional de Inclusão Social de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária
Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRF – Polícia Rodoviária Federal
PSE – Programa Saúde na Escola
Rede Infoseg – Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança
Redlece – Rede Latino-americana de Educação em Prisões
Renaesp – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
RFB – Receita Federal do Brasil
SANTER – Serviço de Antiterrorismo da Polícia Federal
Secad – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Sinase – Sistema Nacional de Atendimento
SENAD – Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública

Seppir – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Sinarm – Sistema Nacional de Armas
SINPA – Sistema Nacional de Passaportes
SINPI – Sistema Nacional de Procurados e Pessoas Impedidas
Sipia – Sistema Integrado de Informações para a Infância e Adolescência
SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência
Sisnad – Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SISP – Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
Sistema Afis – Sistema de identificação de impressões digitais automatizadas
SNJ – Secretaria Nacional de Juventude
SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SRF – Secretaria da Receita Federal do Brasil
SUS – Sistema Único de Saúde
Susp – Sistema Único de Segurança Pública
TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UIF – Unidade de Inteligência Financeira
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas
UNCAC – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
UNGASS – Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UNTOC – Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional

Sumário

Apresentação, 11

Prefácio, 13

Capítulo 1 – Infância, juventude e crime, 17

Capítulo 2 – Ratificação e implementação dos instrumentos internacionais de prevenção e supressão do terrorismo, 37

Capítulo 3 – Prevenção ao Crime: As diretrizes das Nações Unidas. Criminalidade urbana, 55

Capítulo 4 – Prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas e à violência contra migrantes, trabalhadores migrantes e suas famílias, 67

Capítulo 5 – Combate à lavagem de dinheiro e abordagens práticas de enfrentamento à criminalidade, 79

Capítulo 6 – Ciência e Tecnologia – recurso ao alcance do ilícito, mas também da lei e da ordem, 95

Capítulo 7 – As penas de privação de liberdade e o tratamento de prisioneiros – as normas mínimas da ONU, 113

Capítulo 8 – Enfrentamento ao problema mundial das drogas, 127



Apresentação

O Governo brasileiro sente-se honrado em sediar o XII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, na cidade de Salvador, em abril de 2010. Às vésperas da inauguração do Congresso, a sociedade brasileira está empenhada na discussão das questões, amplamente compartilhadas pelos países membros da ONU, relativas à promoção da segurança e bem-estar dos cidadãos e à busca dos mais altos padrões de tratamento das questões relativas à vasta temática acordada para a agenda do encontro.

Com o objetivo de contribuir à conformação das posições da Delegação brasileira ao XII Congresso, foi elaborado este Panorama da Ação Governamental, no qual se buscou identificar os temas de maior relevância para o País; apresentar as dificuldades encontradas pelos órgãos públicos na execução das políticas setoriais de segurança e os desafios postos à atuação governamental, entre os quais a prevenção do crime; e comentar as perspectivas identificadas na permanente busca das melhores práticas, da eficiência e da proteção dos direitos humanos na implementação da Lei.

O Panorama pretende oferecer, de modo sucinto, uma mostra das reflexões, percepções, políticas e atuação dos diversos órgãos do Executivo que colaboraram para sua confecção. Sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, e com o apoio do Ministério da Justiça, reuniram-se em grupos de trabalho representantes do Gabinete de Segurança Institucional,

da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, da Presidência da República; da Advocacia-Geral da União; do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, do Ministério da Fazenda; dos Departamentos de Polícia Federal e Penitenciário Nacional; da Agência Brasileira de Inteligência, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; do Conselho Nacional de Segurança Pública; da Controladoria-Geral da União; os Ministérios da Educação e da Saúde, das Secretarias Nacionais de Juventude, da Presidência da República e de Segurança Pública; e do Supremo Tribunal Federal.

Os objetivos desta publicação terão sido mais amplamente atingidos se dela forem depreendidas possibilidades de cooperação entre os países participantes no Congresso, e, em conjunto com eles, se possa avançar na construção de sociedades mais justas e no fomento de uma cultura de paz em toda a Comunidade internacional.

Prefácio

O presente Panorama da Ação Governamental apresenta alguns dos mais relevantes programas e políticas do Brasil sobre os grandes temas da agenda de segurança pública e da prevenção e combate aos delitos transnacionais na contemporaneidade, os quais são objeto de reflexão integrada e permanente do Governo brasileiro. A publicação constitui um indicador das posições do Governo brasileiro acerca do temário do XI Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e Justiça Criminal e alude a boas práticas, implementação, projetos legislativos, experiências de cooperação internacional, iniciativas inovadoras e adequadas à aplicação a outros países e perspectivas de ações passíveis de serem empreendidas pela comunidade internacional.

O panorama das ações, políticas e iniciativas brasileiras permite concluir que o Brasil avançou significativamente em áreas de importância vital. A segurança pública, o combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, assim como o enfrentamento ao tráfico de pessoas e à exploração de migrantes tornaram-se prioridades do Governo brasileiro. Ao desenvolver políticas e programas governamentais cujo eixo fundamental é a articulação de ações entre diversas instâncias e órgãos da administração pública, o Brasil vem adotando medidas multidisciplinares que consideram os distintos aspectos de cada problema enfrentado. Além disso, as políticas e ações governamentais nas últimas décadas têm sido caracterizadas pela participação sistemática de instituições e de representantes da sociedade civil.

Essa perspectiva multidisciplinar orientou a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em agosto de 2007 e aprovado, por unanimidade, pelo Congresso Nacional. O PRONASCI corresponde a um novo paradigma da política de segurança pública no Brasil, pois articula políticas de segurança com ações sociais, dando ênfase à prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, muitas vezes ligadas a vulnerabilidades sociais.

Adotando como princípio o respeito aos direitos humanos, o programa ultrapassa os limites de uma política de governo, sendo alçado a uma política de Estado voltada para a garantia do direito fundamental mais básico: a vida. A segurança pública, segundo o ponto de vista brasileiro, deve ser percebida como uma conquista democrática do conjunto da sociedade. Para que o Estado seja percebido e respeitado, é preciso que ele funcione como uma instituição efetiva na construção da dignidade de todos.

O conjunto de ações do PRONASCI será mencionado ao longo desta publicação, mas já se podem citar, para que se compreendam os princípios do programa, as ações de urbanização e recuperação dos espaços públicos. Tais ações são fundamentais para as comunidades carentes e contribuem para que a presença estatal deixe de ser vista unicamente em sua face coercitiva. Os entes governamentais passam a ser percebidos como agregadores sociais e facilitadores de oportunidades de ascensão social, educacional e cultural. As demais ações do PRONASCI abrangem desde programas em favor da população jovem, especialmente em situação de vulnerabilidade, até iniciativas de combate a organizações criminosas.

A sociedade civil figura como ator de grande expressão no PRONASCI, participando da mudança do paradigma brasileiro de segurança pública. A realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg representa um marco dessa participação. A 1ª Conseg constituiu um fórum de discussão entre o Estado e a sociedade brasileira no processo de elaboração da política nacional de segurança pública, cujas diretrizes incorporam as demandas principais identificadas pelas mais diversas organizações civis.

É preciso enfatizar, ademais, os esforços que o Brasil vem realizando na construção e implementação de uma política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em janeiro de 2010, foi concluída a avaliação da implementação do Primeiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e já foi estabelecida a meta da preparação do segundo, tendo como

base a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, inaugurada em 2006. Esta política é reforçada pelas ações do PRONASCI, que também inclui medidas voltadas a combater o problema. Recentemente, foi lançada a Campanha Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dedicada a conscientizar e alertar a população, de modo a envolver a sociedade brasileira no combate a esse crime. Entre os avanços registrados no País estão iniciativas como a capacitação de agentes especializados e a criação de um Sistema Integrado de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a cargo da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, permitindo o compartilhamento de informações por parte dos órgãos responsáveis pela execução dos planos nacionais.

Do mesmo modo, o Governo brasileiro elegeu o combate à lavagem de dinheiro como uma de suas políticas prioritárias. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA pode envolver mais de sessenta agências governamentais segundo os temas de que trate e trabalha de acordo com planos anuais e plurianuais. A missão da ENCCLA é facilitar a coordenação, pelos diversos órgãos, de políticas públicas consistentes e eficazes para o combate à criminalidade, de modo que o Estado esteja preparado para enfrentar o crime organizado. Dentre essas políticas, encontra-se um conjunto de ações governamentais de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos ilícitos no Brasil e no exterior, com o objetivo de reaver o patrimônio público subtraído.

Ciente de que o sucesso de políticas voltadas ao combate de crimes de caráter transnacional é favorecido pela cooperação internacional, o Brasil estabeleceu parcerias, promoveu ações conjuntas, prestou assistência e recebeu apoio de diversos países e organizações internacionais. O Brasil vem participando de forma ativa e propositiva nos fóruns internacionais, adotando recomendações, diagnosticando falhas e atualizando a legislação interna, assim como propondo mudanças para o aprimoramento dos mecanismos de cooperação entre os países.

O XII Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal constitui um dos mais importantes fóruns para a troca de experiências e boas práticas no enfrentamento a ilícitos que afetam a comunidade internacional. O XII Congresso das Nações Unidas conta com todo o empenho do Governo brasileiro no fortalecimento de sua agenda e no seguimento de seus resultados, para que sejam definidas linhas de ação que tornem mais efetivas e eficientes as estratégias de prevenção ao crime, aperfeiçoando os

nossos sistemas de justiça criminal e alcançando maior celeridade na ação da justiça.

Cabe aos países participantes do Congresso estabelecer uma nova visão dos grandes temas e, com isso, buscar fortalecer o Estado de Direito, reconhecendo o sistema de justiça criminal como um dos elementos que orientam o corpo de ações governamentais voltados à promoção da democracia e do desenvolvimento econômico e social.

Capítulo 1 – Infância, juventude e crime*

Introdução

O governo brasileiro atribui fundamental importância à proteção e promoção dos direitos essenciais da infância e juventude e considera que políticas públicas voltadas à educação, saúde e bem-estar social constituem o modo mais eficiente de prevenir e impedir a vulnerabilidade da população infanto-juvenil à violência.

A criminalidade infanto-juvenil deve ser enfrentada com medidas socioeducativas e de inclusão social, não com políticas meramente criminais e repressoras. Ciente disso, o governo brasileiro tem realizado programas que visam a inclusão e melhoria das condições de vida, saúde e educação de crianças e jovens, assim como a garantia de perspectivas de reinserção social após o cumprimento de medidas socioeducativas.

1. Sistema de garantias de direitos da infância e juventude

As questões relacionadas a crianças e adolescentes são tratadas como tema de direitos humanos no Brasil, conforme o Decreto n.º 6.980, de 2009. Compete à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH executar políticas e ações para promoção, garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, segundo as recomendações

*Os assuntos tratados neste capítulo correspondem ao item 3 da agenda do XII do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do crime e justiça criminal.

do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda e de uma rede de organizações e instituições parceiras.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹ foi adotado para dar cumprimento, no país, ao Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude, um arranjo sistêmico de organismos de promoção, controle e defesa da política de proteção dos direitos humanos da população infanto-juvenil, por meio de:

- Núcleos especializados das defensorias públicas estaduais, responsáveis pela assistência jurídica gratuita a adolescentes acusados de ato infracional e desprovidos de condições financeiras para contratar advogado particular (núcleos especializados das defensorias públicas estaduais, aos quais compete a defesa técnica dos adolescentes que não têm condições financeiras para contratar defensor próprio nem acesso à justiça);
- Centros de defesa dos direitos da criança e do adolescente, cuja função é garantir proteção jurídico-social a adolescentes e o gozo efetivo de direitos violados (inciso 5º, art. 87 do ECA); e
- Associações de familiares, cujo papel consiste no acompanhamento sistemático das unidades de privação de liberdade, denunciando casos de violação de direitos.

Do ponto de vista da vitimização da criança e do adolescente, a SEDH criou um importante canal para recebimento de denúncias, o número telefônico 100, que abrange todo o território nacional. O tratamento das denúncias é realizado por uma rede de parceiros que integra o Sistema de Garantias de Direitos da Infância e do Adolescente, incluindo as polícias judiciárias responsáveis pela investigação.

A política de garantia de direitos das últimas duas décadas buscou implantar e fortalecer este novo desenho institucional para tornar efetiva a Doutrina da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante arranjos envolvendo todos os entes federativos, a sociedade civil e os organismos internacionais.

A SEDH atuou com destaque nas discussões de projetos de leis que defendiam redução da maioria penal de 18 anos e modificações nas medidas sócio-educativas, posicionando-se contrariamente por entender que

¹ Lei nº 8.069, de 1990

as mesmas feriam a doutrina da proteção integral, defendida internacionalmente.

Diferentemente da legislação voltada a crianças e adolescentes, que dada de mais de vinte anos, a legislação acerca da política para a juventude ainda é incipiente no País. Ela está formalizada em diversos projetos em exame no Congresso Nacional, sendo o principal deles a Proposta de Emenda Constitucional (PEC da Juventude), que trata da inclusão no texto constitucional dos direitos dos jovens à educação, à qualificação profissional e ao exercício pleno de seus direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Espera-se, com isso, ampliar o acesso da juventude à saúde, ao mercado de trabalho, ao crédito, à renda, aos esportes, ao lazer, à cultura e ao bem-estar social. A PEC da Juventude prevê, ademais, a regulamentação do Estatuto da Juventude e do Plano Nacional de Juventude, já conformados em textos que se encontram em tramitação no Congresso Nacional. Examina-se, também, Projeto de Decreto Legislativo sobre a formalização da adesão do Brasil à Organização Iberoamericana de Juventude (OIJ).

Educação e privação de liberdade

O direito à educação é um direito humano essencial para o exercício da liberdade e para que esta seja utilizada em prol do bem comum. Na educação de jovens e adultos privados de liberdade, é essencial ter claro que os reclusos, embora privados de liberdade, mantêm a titularidade dos demais direitos fundamentais.

Em âmbito internacional, garantias específicas à educação nas prisões foram estabelecidas pelas Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, aprovadas no 1º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, realizado em Genebra em 1955. Embora o documento represente um marco na garantia do direito à educação das pessoas presas, as orientações previstas nas Regras Mínimas ainda são restritivas e não afirmam o caráter universal do direito à educação.

A Declaração de Hamburgo, de 1997, emanada da 5ª Conferência Internacional de Educação de Adultos, reiterou o direito à educação de pessoas presas, manifestando expressamente a “preocupação de estimular oportunidades de aprendizagem a todos, em particular, aos marginalizados e excluídos”.

As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores, conhecidas como Regras de Beijing (Resolução 40/33 da Assembleia Geral das Nações Unidas), estabelecem como um dos objetivos primordiais das instituições de tratamento, auxiliar os jovens a assumir papéis socialmente construtivos e produtivos, oferecendo-lhes uma capacitação adequada para sua reinserção social, evitando uma situação de desvantagem educacional.

Novas e importantes resoluções sobre a educação em espaços de privação de liberdade (Resolução nº 20, de 1990) e sobre a educação, a capacitação e a consciência pública na esfera da prevenção do delito (Resolução nº 24, de 1990) foram aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em maio de 1990. Dentre as recomendações mais importantes, destacam-se: deverem os Estados membros proporcionar diversos tipos de educação que contribuam para a prevenção do delito, a reinserção social dos reclusos e a redução dos casos de reincidência; deverem as políticas de educação em espaços de privação de liberdade orientar-se pelo desenvolvimento de toda a pessoa, levando em consideração os seus antecedentes de ordem social, econômica e cultural; entre outras.

Ampliando os marcos já estabelecidos e declarando que todos os reclusos têm direito a participar de atividades culturais e educativas, em prol de seu desenvolvimento pleno, as Resoluções nº 45/111 e nº 45/122, aprovadas ainda em 1990, ratificaram os princípios básicos para o tratamento das pessoas privadas de liberdade.

No Brasil, a Lei de Execução Penal² determina expressamente aos estabelecimentos penais a oferta de assistência educacional aos presos, a partir dos seguintes parâmetros: a) obrigatoriedade do ensino fundamental; b) oferta de ensino profissional ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico; c) possibilidade de convênio com entidades públicas ou particulares, que instalem escolas ou ofereçam cursos especializados; d) previsão de dotar cada estabelecimento com uma biblioteca para uso de todas as categorias de reclusos, provida de livros instrutivos, recreativos e didáticos (art. 17- 21).

Nessa legislação avançada, apenas o ensino fundamental foi preceituado como obrigatório, não estando previsto e garantido o acesso ao ensino médio ou superior para os detentos que cumprem pena em regime fechado. Esse

² Lei nº 7.210, de 1984

assunto está sendo examinado, já que a Constituição Federal atribui ao Estado a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (art. 208, inciso II) e o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (art. 208, inciso V da Constituição Federal).

Do ponto de vista do Governo brasileiro, a educação para jovens e adultos privados de liberdade é direito humano subjetivo, previsto nas legislações internacional e brasileira, e faz parte de políticas públicas de execução penal. A prisão representa a suspensão, por tempo determinado, do direito de ir e vir livremente mas não implica a suspensão do direito à dignidade, à privacidade, à integridade física, psicológica e moral, ao desenvolvimento pessoal e social, que só podem ser alcançados pela prática educacional.

2. Instituições e Programas

Como já foi mencionado, o Sistema de Garantias dos Direitos da Infância e Juventude compreende um consórcio de órgãos que cumprem diferentes papéis na proteção dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens. O governo brasileiro procurou aprimorar, juntamente com organismos da sociedade civil, um complexo desenho institucional capaz de articular assistência jurídica, políticas de educação, saúde, bem-estar social e outras ações.

Entretanto, além do atendimento às necessidades básicas de crianças, jovens e suas famílias, foi necessário que o Estado brasileiro formulasse e elaborasse programas voltados a situações e condições específicas que atingem parte ou toda essa população, respondendo a demandas de profissionais e da sociedade brasileira. Esta seção é dedicada a tais iniciativas.

Crianças e adolescentes ameaçados de morte

A vulnerabilidade de crianças e adolescentes à violência, decorrente de vários fatores, constitui um sério problema que preocupa e mobiliza a sociedade e o governo no Brasil. Como parte dos esforços do Estado brasileiro para enfrentar a letalidade infanto-juvenil, foi criado pelo Decreto nº 6.231, de 2007, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. O programa atua em dois níveis, desenvolvendo:

Atendimento direto às crianças e adolescentes ameaçados e a suas famílias, retirando-os do local da ameaça e inserindo-os em novos espaços de moradia e convivência. O objetivo é criar novas oportunidades para os protegidos, por meio do acompanhamento escolar, da inserção em projetos culturais e de possibilidades de profissionalização, para maior empregabilidade, entre outras.

Atividades de prevenção, como a promoção de estudos, pesquisas, e apoio a projetos de intervenção junto a adolescentes em situação de vulnerabilidade. No âmbito desse programa, foi lançado: a) o Projeto de Redução da Violência Letal, em julho de 2009, juntamente com o Observatório de Favelas e o UNICEF, com a finalidade de mobilizar sociedade e poderes públicos em torno de uma agenda para o enfrentamento do problema; b) o desenvolvimento do Índice de Homicídios na Adolescência que estima o risco de mortalidade por homicídios de adolescentes em determinado território e pode ser aplicado em cidades com mais de 100 mil habitantes.

O Programa de Proteção é executado em seis estados da federação (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Pernambuco) e no Distrito Federal, encontrando-se em fase de implantação em Alagoas, Bahia e Paraná. Em 2010, prevê-se a implantação do programa nas 11 regiões abrangidas pela Agenda Social Criança e Adolescente e a criação de um Núcleo Técnico Federal, capaz de atender a casos emblemáticos nos estados não cobertos pelo Programa.

A gestão de políticas para a juventude

Ciente da importância de criar políticas públicas voltadas especialmente à população jovem, o governo brasileiro criou, em 2004, um grupo interministerial, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, para proceder ao levantamento dos principais programas federais dedicados ao segmento populacional juvenil, formular diagnóstico da situação dos jovens brasileiros e apresentar propostas de políticas públicas para a juventude.

Em 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, para a formulação de políticas estratégicas para a juventude. Constituiu-se, assim, uma estrutura institucional para a articulação e integração das ações do governo federal voltadas à juventude, em consonância com os desafios estabelecidos pela Política Nacional de Juventude.

O Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) foi também criado em 2005, representando um espaço de diálogo entre a sociedade civil, o governo e a juventude brasileira. Trata-se de órgão consultivo que tem o objetivo de apoiar a SNJ na formulação de diretrizes da ação governamental, promover estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e assegurar que a Política Nacional de Juventude seja conduzida de forma a ampliar a participação cidadã e reconhecer os direitos e as capacidades dos jovens.

Cabe destacar a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude pela SNJ, em 2008, com a finalidade de melhor conhecer a realidade e as necessidades da juventude brasileira. A preparação para a 1ª Conferência contou com participação superior a 400 mil pessoas, divididas em 841 conferências municipais e regionais, 689 conferências livres, 26 conferências estaduais e no Distrito Federal e, finalmente, Consulta Nacional aos Povos e Comunidades Tradicionais. Toda esta participação resultou na presença de mais de 2.600 pessoas na edição 1ª Conferência, em Brasília.

Na ocasião, foram deliberadas 70 resoluções e definidas 22 prioridades para as Políticas de Juventude, que constituem a estratégia denominada Pacto pela Juventude. O pacto é uma proposta do Conselho Nacional de Juventude aos governos federal, estaduais e municipais e aos prefeitos e vereadores, de comprometimento das unidades da federação com a implementação das resoluções da Conferência e das diretrizes do Conselho para Políticas Públicas de Juventude.

ProJovem

O governo federal vem desenvolvendo o Programa Nacional de Inclusão Social de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem), desde 2005. Remodelado por um grupo interministerial, o programa tem quatro vertentes:

- ProJovem Adolescente (antigo Programa Agente Jovem), que objetiva complementar a proteção social básica à família;
- ProJovem Urbano, que tem como finalidade elevar o grau de escolaridade até a conclusão do ensino fundamental, e prover a qualificação profissional e o desenvolvimento de experiências de exercício dos direitos civis e políticos, sociais, culturais e econômicas dos jovens;

- ProJovem Campo (reorganização do Programa Saberes da Terra), que busca fortalecer e ampliar o acesso e a permanência dos jovens agricultores familiares no sistema educacional, promovendo a conclusão do ensino fundamental, a qualificação e a formação profissional; e
- ProJovem Trabalhador (unificação dos Programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica), que visa à preparação dos jovens para o mercado de trabalho.

Com exceção do ProJovem Adolescente, as demais modalidades são voltadas a jovens de 18 a 29 anos.

Educação em estabelecimentos penais

O Projeto ProJovem Urbano nos Estabelecimentos Penais é uma das ações que integram o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas), previsto e regulamentado pela Lei nº 11.692, 2008. Trata-se de uma modalidade do ProJovem que sofreu diversas alterações para ser adaptado ao ambiente prisional.

O projeto atende a jovens privados de liberdade, em regime fechado, cuja pena corresponda a três anos, no mínimo, e visa, sobretudo, os que não tenham concluído o ensino fundamental. Compõe-se de um conjunto de ações que promovem a elevação da escolaridade, a qualificação inicial para o mundo do trabalho, a inclusão digital e o desenvolvimento de experiências de participação social e de exercício dos direitos humanos.

Pretende-se levar o jovem detento a uma reflexão sobre a realidade social e local, à ampliação de conhecimentos e informações sobre direitos, a vivências coletivas, diálogos e interações e à partilha de referências do contexto social e cultural de pertencimento dos jovens.

Atuação do Brasil na cooperação multilateral

O Brasil propôs a criação, e participa ativamente, da Rede Latino-americana de Educação em Prisões – Redlece, oficializada durante reunião dos Ministros de Educação do Mercosul realizada em Belo Horizonte em 2006. A rede conta com o apoio do Projeto Eurosocial, financiado pela Comissão Européia, e congrega os seguintes Países: Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, México, Paraguai, Peru e

Uruguai. As ações dessa rede se inserem na atuação do Setor de Educação do Mercosul.

A Redlece possibilita o registro e a disseminação de informações, a troca de experiências e a elaboração coletiva de reflexões. Tem o papel fundamental de promover o fortalecimento das políticas públicas de cada país-membro e de consolidar um espaço regional de discussão nesse âmbito. A Redlece tem por fim sensibilizar as sociedades latino-americanas a respeito da importância de garantir o direito à educação para todos, independentemente das clivagens sociais que atingem os sujeitos de direitos.

3. Perspectivas

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Em 2006, o Conanda reafirmou a natureza pedagógica das medidas sócio-educativas aplicadas a adolescentes aos quais se atribui a prática de ato infracional, lançando o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). O governo brasileiro é favorável à instituição formal do Sinase e de uma nova lei de execução de medidas sócio-educativas, com o fim de evitar ou limitar a discricionariedade durante a apuração, o processamento ou a execução dessas medidas, estabelecendo parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos. Há, nesse sentido, projeto de lei em discussão no Congresso Nacional a respeito da instituição da lei de execução das medidas socioeducativas e de instituição formal do Sinase.

As instituições responsáveis, em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, priorizam as medidas em meio aberto (prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida), em detrimento das restritivas de liberdade, que devem ser aplicadas apenas em caráter de excepcionalidade e brevidade. A finalidade é reverter a tendência crescente de internação de adolescentes, pois tem-se constatado que medidas mais rigorosas não resultam em maior inclusão social dos egressos do sistema socioeducativo.

Com a finalidade de garantir o direito à convivência familiar e comunitária dos adolescentes internos, assim como suas peculiaridades culturais, foram desenvolvidas ações voltadas para a municipalização dos programas de meio aberto. Tal processo se deu mediante a articulação de políticas intersetoriais em nível local e a constituição de redes de apoio nas comunidades, assim como por meio da regionalização dos programas de privação de liberdade.

O governo valorizou ações voltadas a práticas restaurativas e a sua disseminação como boas práticas, de forma a tratar a questão da responsabilização pela lógica não retribucionista, de forma a atender às recomendações da Resolução 2002/12, adotada em 2002 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, intitulada Princípios Básicos para Utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal.

A Comissão Intersetorial de Implementação do Sinase, da qual participam ministérios e organizações civis de representação nacional, foi instituída para discutir a reestruturação do sistema socioeducativo, inserida na agenda Social da Criança e do Adolescente do governo brasileiro. Um dos temas tratados é o projeto “Na Medida Certa”, voltado aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em meio fechado e aberto, abrangendo unidades de internação e semiliberdade dos 26 estados e Distrito Federal e unidades de meio aberto nos municípios com mais de 50 mil habitantes.

O projeto foi apresentado e discutido no âmbito do Conanda, marcando a nova tendência de privilegiar um território definido, com a perspectiva de ganho de escala, de orçamento e de consolidação metodológica dos programas do governo federal. O projeto “Na Medida Certa” é a iniciativa mais recente para atender um problema social que se apresenta como desafio cada vez mais complexo para a sociedade brasileira: a responsabilização e a atenção aos adolescentes em conflito com a lei.

Destacam-se também ações de fomento junto às redes e entidades de defesa, tais como: implementação e o fortalecimento de núcleos especializados da criança e do adolescente, nas instituições que configuram o sistema de responsabilização e de segurança pública infanto-juvenil (Defensorias Públicas, Tribunais de Justiça, Delegacias e Ministério Público); incremento da estruturação e articulação de redes de grupos estratégicos. Dois exemplos de redes são a recém-criada Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei, formada por advogados, defensores públicos e centros de defesa, e o Fórum Nacional de Justiça Juvenil, criado em 2008 e composto por juízes das varas especializadas da infância e juventude dos estados federados, indicados pelos Tribunais de Justiça.

A SEDH tem-se oposto a iniciativas de elaboração de projetos de lei sobre questões relativas a adolescentes em conflito com a lei e cujo conteúdo não se coaduna com as disposições da Constituição Federal. São exemplos as propostas de redução da maioridade penal (atualmente estabelecida em 18 anos), de prolongamento dos prazos de cumprimento de medidas

socioeducativas e de criação de espaços de privação de liberdade para adolescentes com transtornos mentais, inserida na lógica inerente a manicômios e asilos. A defesa dos princípios, ações e programas governamentais acima descritos, em sintonia com as recomendações internacionais, tem levado a SEDH a posicionar-se contrariamente a propostas legislativas de tal orientação.

A estruturação de uma matriz de conteúdos da socioeducação, baseada no moderno paradigma da proteção integral, com estudos e discussões envolvendo todos os participantes do sistema de garantia de direitos, representou outro importante esforço governamental.

Sistema integrado de informações

As diversas ações desenvolvidas junto aos estados brasileiros e às organizações da sociedade civil, associadas ao incremento da tecnologia da informação, resultaram na criação do Sistema Integrado de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia), um banco de dados que integra informações dos chamados sistemas de proteção (Sistema Sipia/Conselhos Tutelares – CTs) e dos sistemas socioeducativos (Sipia-Sinase).

O Sipia vai permitir o acesso a dados, processados em tempo real, sobre adolescentes em conflito com a lei, auxiliando o fortalecimento e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e formulação de políticas públicas. A existência de instrumentos midiáticos aprimora, ademais, o monitoramento dos programas de execução e a observação dos indicadores de violação de direitos humanos no sistema. Esses instrumentos vão ser utilizados como fontes de informação do Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (disponível no sítio <http://www.obscriancaeadolescente.org.br/>).

Educação de jovens e adultos privados de liberdade

A partir de 2005, os Ministérios da Educação e da Justiça estruturaram medidas, em cooperação com a UNESCO e governos amigos, com vistas à educação de detentos, com a inclusão do tema entre as metas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Como se sabe o Pronasci contém, entre outros, uma série de ações destinadas ao controle e à repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioeconômicas.

O Pronasci propõe, entre outras ações, o desenvolvimento de políticas para a melhoria do sistema prisional, incluindo-se a valorização dos profissionais e o apoio à implementação de projetos educativos e profissionalizantes para pessoas com penas restritivas de liberdade e a egressos do sistema penitenciário. O Pronasci trata a segurança pública como uma política descentralizada e articulada entre União, Estados da Federação e Municípios, que é parte integrante das políticas de inclusão social de habitação, educação, trabalho, lazer, assistência e geração de emprego e renda.

Rede de proteção integral a crianças e adolescentes

A criança e o adolescente são sujeitos de direito que possuem necessidades específicas para seu desenvolvimento pleno. Essa compreensão é uma conquista advinda da consolidação jurídica dos direitos humanos nos planos internacional e nacional no decorrer do século vinte. Entretanto, tais preceitos legais ainda não foram amplamente incorporados à vida cotidiana da sociedade brasileira.

O elevado grau de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, principalmente para os mais pobres e não brancos, no Brasil, evidencia que a conquista de direitos precisa ser traduzida em práticas que estabeleçam novos padrões e atitudes no tratamento de crianças e adolescentes, nas esferas familiar, comunitária, social e estatal. É fundamental que toda a sociedade reconheça como crime e conduta inaceitável a agressão, o maltrato, a punição com violência física ou psicológica, o abuso sexual, a negligência e a exploração do trabalho de crianças e adolescentes.

O Governo brasileiro atribui à educação um papel fundamental, por ser capaz de influenciar positivamente pais e comunidade. Integrando o Sistema de Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a escola passa a ser um dos locais onde crianças, adolescentes e jovens podem encontrar pessoas capacitadas e preparadas para auxiliar na denúncia e no enfrentamento da violência, participando dos processos de notificação e acompanhamento, em parceria com os demais atores das redes de proteção integral. É imprescindível capacitar gestores, professores e demais profissionais de educação a lidar com situações sensíveis e complexas, que, em certos casos, fazem parte de questões negligenciadas pela sociedade.

As políticas do governo federal visam modificar esse quadro, especialmente nas áreas consideradas de risco e maior vulnerabilidade social, por meio de medidas do Ministério da Educação que capacitam a escola a representar um importante ponto de apoio na superação de traumas físicos e psicológicos gerados pela violência, assim como para desenvolver práticas voltadas à redução da incidência de violência nas comunidades.

O projeto “Escola que Protege” promove também o envolvimento das comunidades em torno da defesa dos direitos de crianças e adolescentes. É preciso que as famílias e as comunidades sejam integradas às ações da escola e participem do processo, tanto na condição de sujeitos passíveis de proteção, quanto na de parceiros na garantia e na promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

A integração extra-comunidade nos fins de semana dá-se por meio do programa “Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude”. A iniciativa propõe que a escola pública atue como espaço alternativo para atividades de formação, cultura, esporte e lazer para os alunos da educação básica e suas comunidades nos finais de semana. O programa, que é resultado de parceria entre o Ministério da Educação e secretarias estaduais e municipais de educação, coopera também para a redução da violência na comunidade escolar.

Em muitas comunidades, a escola é o único equipamento público existente e, portanto, “lócus” privilegiado para o exercício dos direitos civis e políticos, sociais, econômicos e culturais das crianças e adolescentes e suas famílias. O fortalecimento da relação escola-comunidade contribui, ainda, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico da escola, que, dinâmico, deve nortear o cotidiano escolar e a organização do trabalho didático-pedagógico, com a participação efetiva de todos os atores.

O Programa Escola Aberta não restringe a educação a um de ampliação da maturidade intelectual, por meio da aprendizagem de conhecimentos técnicos e acadêmicos, mas propõe formação integral, compreendendo ainda cultura, esporte e lazer. O programa valoriza o conhecimento local, informal, o saber popular e a cultura regional, para a superação da exclusão e para a reversão do quadro de violência e construção de espaços de exercício de direitos.

Direitos humanos e diversidade

A crescente mobilização de diversos setores sociais em favor do reconhecimento da legitimidade de suas diferenças tem correspondido à

percepção de que a educação tem um papel a desempenhar no enfrentamento do que impede ou dificulta a participação social e política de todo e qualquer cidadão.

Em circunstâncias que ocorrem no país, de violação de direitos e de perpetração de atos de violência contra lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, travestis e transexuais, a educação deve contribuir para a promoção da inclusão social, da igualdade de oportunidades e do enfrentamento ao preconceito e à discriminação - inclusive no tocante a questões de gênero e sexualidade. Tais questões dizem respeito a conceitos interrelacionados como gênero, identidade de gênero, sexualidade e orientação sexual, que requerem a adoção de políticas públicas educacionais específicas.

O Governo brasileiro entende que, em uma perspectiva inclusiva, políticas educacionais que correlacionam gênero, orientação sexual e sexualidade não devem restringir-se apenas à dimensão, de todo modo importante, dos direitos à saúde sexual e reprodutiva. Da mesma forma, busca-se rever permanentemente os currículos e a produção e difusão do material didático, para promover enfoques e conteúdos pedagogicamente adequados.

Ainda no tocante à educação para os direitos humanos, o Ministério da Educação busca aperfeiçoar: a) a formação de profissionais da educação básica e a produção de materiais didáticos e paradidáticos; e b) o incentivo à estruturação de centros de referência em educação em direitos humanos nas instituições de educação superior, seja como núcleos de estudos e pesquisas, seja como sítios contendo referências bibliográficas, grupos de discussão, artigos, entre outros.

Um grupo permanente de instituições públicas de ensino superior dedicado à formação continuada de profissionais de educação constituiu uma Rede de Educação para a Diversidade. Seu objetivo é disseminar e desenvolver metodologias educacionais para a inserção dos temas da diversidade no cotidiano das salas de aula. São oferecidos cursos de formação continuada para professores da rede pública da educação básica abrangendo oito temáticas da diversidade: relações étnico-raciais, gênero e diversidade, formação de tutores, formação de jovens e adultos, educação do campo, educação integral e integrada, educação ambiental e diversidade e cidadania. Esse projeto é fruto de parceria entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o Ministério da Educação e a academia.

Saúde da criança e do adolescente

O Sistema Único de Saúde – SUS recebeu o mandato específico do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de promover o direito à vida e à saúde de crianças e adolescentes, mediante a atenção integral à saúde, que pressupõe o acesso universal e igualitário aos serviços nos três níveis da atenção: complexidade básica ou primária, média e alta.

Esse sistema foi concebido a partir dos pressupostos contidos na Constituição Federal, que fixou os princípios e diretrizes para a atenção à saúde no País, regulamentados pelas Leis nº 8.080 e nº 8.142, ambas de 1990. É princípio básico o acesso universal e igualitário às ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, integrado em uma rede regionalizada e hierarquizada de prestação de serviços, sob a responsabilidade dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. A iniciativa privada também presta serviços à população, mas sua participação tem caráter complementar. Cabe acrescentar que a descentralização da gestão, a integralidade da atenção e a participação da comunidade são diretrizes operacionais do SUS.

O Ministério da Saúde segue as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), considerando criança a pessoa de zero a nove anos e adolescente, de 10 a 19 anos. O Ministério da Saúde adota a divisão em ciclos de vida, direcionando as ações para as faixas etárias correspondentes a crianças e adolescentes, considerando, de um lado, as fases de crescimento e desenvolvimento da criança e, de outro lado, as especificidades de saúde e o início da puberdade.

As políticas implementadas no Brasil, de atenção integral à saúde da criança de 0 a 9 anos e da saúde do adolescente de 10 a 19 anos, condizem plenamente com os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção dos Direitos da Criança (1989), com a Constituição Federal (1988), com o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000). Estão de acordo também com as políticas intersetoriais entre governos estaduais, municipais e a sociedade civil organizada, para a implementação das ações e estratégias relativas a políticas de saúde.

A área de Saúde da Criança e Aleitamento Materno elegeu prioritariamente cinco linhas de cuidado, a partir de 2008, destacando-se a prevenção de violências e promoção da cultura de paz. Essa linha de cuidado estabeleceu um conjunto de ações cujos objetivos são orientar os profissionais de saúde

para a prática do cuidado de crianças e suas famílias em situação de violência; sensibilizar os gestores para a organização dos serviços de atenção integral às crianças vítimas de violência; e, por fim, estimular o fortalecimento da rede de cuidado e proteção social no território nacional.

Para a promoção eficaz da formação ampla para o exercício dos direitos humanos por crianças e adolescentes, à luz da interação entre as políticas de saúde e de educação, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde criaram o Programa Saúde na Escola, aplicável aos primeiros oito anos de escolaridade (ensinos fundamental e médio), à rede federal pública de educação profissional e tecnológica e à educação de jovens e adultos.

Até o final de 2009, o programa havia sido implantado, mediante adesão, em 609 municípios que contam com cobertura de 100% da Estratégia Saúde da Família e que estão entre os 1242 municípios com menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, sendo, portanto, prioritários no Plano de Desenvolvimento da Educação do MEC.

Além dos municípios com esse perfil, também serão contempladas, por adesão, aproximadamente 2.050 escolas nos municípios do Programa Mais Educação, em mais de 50 municípios correspondentes a capitais e grandes cidades de regiões metropolitanas.

O Programa Saúde na Escola definiu como objetivos:

- Promover a saúde e uma cultura de paz, reforçando a prevenção de agravos à saúde, assim como o fortalecimento da relação entre as redes públicas de saúde e de educação;
- Articular as ações do SUS às ações das redes de educação básica pública, de forma a ampliar o alcance e o impacto de suas ações dirigidas aos estudantes e suas famílias, otimizando a utilização dos espaços, equipamentos e recursos disponíveis;
- Aprimorar as condições para a formação integral dos educandos;
- Contribuir para a construção de um sistema de atenção social, com foco na promoção do exercício dos direitos humanos;
- Enfrentar as vulnerabilidades, no campo da saúde, que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar;
- Promover a comunicação entre escolas e unidades de saúde, assegurando a troca de informações sobre as condições de saúde dos estudantes; e
- Fortalecer a participação comunitária nas políticas de educação básica e saúde, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Para garantir o cumprimento desses objetivos, o PSE possui cinco componentes:

- Avaliação das condições de saúde dos estudantes: realizada conjuntamente pela escola e pelos núcleos de apoio às equipes do programa Saúde da Família dos municípios;
- Promoção da saúde e prevenção: conta com a participação adicional dos Núcleos de Prevenção de Violências e Promoção da Saúde e da Cultura de Paz;
- Educação permanente e capacitação dos profissionais da educação, da saúde e de jovens para o Programa Saúde na Escola: ação realizada por diferentes áreas do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação;
- Monitoramento da avaliação da saúde dos estudantes: utiliza a experiência e os instrumentos de vigilância e pesquisa em saúde Ministério da Saúde;
- Monitoramento e avaliação do Programa Saúde na Escola: processo que tem mobilizado esforços dos ministérios parceiros para a constituição de indicadores adequados.

No componente relativo à promoção da saúde e prevenção, prevê-se a intensificação do uso da notificação de violências no meio escolar, mediante articulação com os Núcleos de Prevenção de Violências e Promoção da Saúde e da Cultura de Paz. A chamada Ficha de Notificação/Investigação Individual de Violência Doméstica, Sexual e Outras Violências é um instrumento eficaz para o conhecimento e registro de casos de violência. Esse instrumento volta-se a segmentos da população que se encontram em situação de vulnerabilidade ou vivendo situações de violência. Esse é o caso de crianças, adolescentes, mulheres, e população idosa, segmentos vulneráveis que vêm sendo alvo de políticas e instrumentos normativos especiais que visam à notificação compulsória de casos de violência. A notificação também registra e dá a conhecer situações de violência que atingem outros segmentos igualmente vulneráveis e as vítimas de tráfico de pessoas e de órgãos.

A ficha de notificação tem impactos positivos, pois registra os dados de vítimas e agressores, além dos tipos, natureza, circunstâncias e conseqüências das ocorrências de violência. Esses dados auxiliam o processo de encaminhamento e de enfrentamento dos casos, de modo multidisciplinar e intersetorial – na perspectiva, portanto, da integralidade da atenção também

nos campos da assistência social e jurídica, além de subsidiar a atenção aos mesmos nos serviços de saúde.

Cabe citar ainda duas políticas de consequências importantes para a prevenção da criminalidade infanto-juvenil: a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, de 2001, e a Política Nacional de Promoção da Saúde, de 2006, geridas pela Rede de Núcleos.

A Política de Redução da Morbimortalidade tem como finalidades: a promoção de comportamentos e ambientes seguros e saudáveis, o monitoramento da ocorrência de acidentes e violências, a ampliação do atendimento pré-hospitalar, a assistência às vítimas, a capacitação de recursos humanos, o apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas.

A Política Nacional de Promoção da Saúde é direcionada, por sua vez, à promoção da qualidade de vida e à redução da vulnerabilidade e dos riscos à saúde, tendo em vista os seus determinantes e condicionantes, como modos de viver, condições de trabalho, habitação, ambiente, educação, lazer, cultura, acesso a bens e serviços essenciais. Esta Política procurou dar continuidade e ampliar os objetivos específicos da política anterior, a saber: a) estímulo à adoção de modos de viver não violentos e ao desenvolvimento de uma cultura de paz; b) aprofundamento da cooperação da área da saúde com outras áreas de governo, setores e atores sociais na gestão de políticas públicas; c) criação e fortalecimento de iniciativas que tenham impacto na redução das situações de desigualdade.

Até final de 2009, encontravam-se implantados 255 Núcleos de Prevenção de Violências e Promoção da Saúde e da Cultura de Paz, sendo 216 em secretarias municipais de saúde, 21 em secretarias estaduais, além de 16 geridos por instituições acadêmicas e dois, por organizações não-governamentais.

Saúde e medidas socioeducativas

Os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de internação e internação provisória devem ter acesso a serviços de atenção integral à saúde de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo MS, que fazem parte da Agenda Social. Em conjunto com as secretarias estaduais e municipais de saúde e com os gestores do sistema socioeducativo, o Ministério orienta a elaboração dos Planos Operativos Estaduais que definem, por fim, a forma de atendimento a essa população.

O Ministério estabelece, paralelamente, repasse financeiro, para apoiar a educação permanente dos profissionais que prestam atendimento, a aquisição e elaboração de materiais educativos e outras ações que promovam a saúde e previnam doenças e agravos à saúde. O Plano Operativo Estadual recebeu, até 2009, a adesão de quatro estados e está sendo implementado nos seguintes municípios: Rio Branco, no Acre; Teresina, Parnaíba e Picos, no Piauí; Jaboatão dos Guararapes, Arcoverde, Abreu e Lima, Caruaru e Garanhuns, em Pernambuco; Goiânia, Luziânia, Formosa, Jataí, Anápolis, Itumbiara e Rio Verde, em Goiás; finalmente, o Distrito Federal.

O Ministério da Saúde fomenta a organização de redes de saúde voltadas ao atendimento a mulheres adultas e jovens, bem como a adolescentes e crianças, de ambos os sexos, vítimas de violência, numa interseção entre unidades da Federação e entre as áreas técnicas de Saúde do Adolescente e do Jovem, Saúde da Criança e Aleitamento Materno e Saúde da Mulher. O ministério induz e participa da articulação de redes intersetoriais de proteção e de garantia de direitos, priorizando locais onde a população infanto-juvenil é exposta à violência, à exploração sexual e ao tráfico de pessoas.

A implantação da Caderneta de Saúde de Adolescentes é outra importante ação realizada entre unidades da Federação. Trata-se de instrumento que acompanha o desenvolvimento do adolescente e que permite ao poder público alcançá-lo com ações educativas em saúde e na prevenção de agravos para a redução da vulnerabilidade pessoal e social.

As ações do Governo se vêm complementadas pela atuação dos demais poderes públicos, em particular o Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público. Igualmente, ações do setor empresarial, no financiamento de iniciativas de outras áreas e na realização de suas iniciativas próprias, já começam a contribuir para a prevenção e a reinserção social de jovens em conflito com a lei, ou vítimas do ilícito. Não menos importante é o apoio oferecido pela sociedade civil, em parceria com o poder público, na execução de ações junto às comunidades. Há interesse e discussão na sociedade brasileira a respeito das melhores e mais eficazes formas de atuar, com o objetivo de preservar crianças e jovens do conflito com a lei e da exposição ao crime; e de favorecer seu pleno desenvolvimento humano, dentro de uma sociedade mais justa e equânime.



Capítulo 2 – Ratificação e implementação dos instrumentos internacionais de prevenção e supressão do terrorismo*

Introdução

A sociedade brasileira está comprometida com o fomento do desenvolvimento humano, social e econômico, o combate a toda forma de discriminação e a promoção de uma cultura de paz e justiça. O Brasil repudia veementemente todas as formas e manifestações do terrorismo e entende que seu enfrentamento deve dar-se em estrita observância à Carta das Nações Unidas e outras normas do Direito Internacional, do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário. Este repúdio se manifesta na Constituição Federal da República, em seu Artigo 4º, inciso VIII, que dispõe sobre suas relações com outros Estados. Entre outros princípios, o Brasil rege-se pelo repúdio ao terrorismo e o qualifica como crime inafiançável (art. 5º da Constituição Federal).

O Brasil vem-se dotando dos mecanismos necessários para a prevenção e combate ao terrorismo internacional, assim como para a dissuasão do uso de meios que pudessem favorecer seu financiamento. Nessa perspectiva, vem modernizando a legislação interna, participando na construção de normas internacionais e contribuindo à cooperação bilateral e multilateral na prevenção, combate e coibição do seu financiamento.

*Os assuntos tratados neste capítulo correspondem ao item 4 da agenda do XII do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do crime e justiça criminal

Do ponto de vista do Governo brasileiro, as medidas de prevenção e combate ao terrorismo devem ser adotadas universalmente, inclusive por países em que não há registros de manifestações terroristas, à luz do caráter transnacional do terrorismo internacional e em cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e dos diplomas multilaterais na matéria. O país é parte contratante de todas as 13 convenções internacionais vigentes, bem como da Convenção Interamericana contra o Terrorismo (Organização dos Estados Americanos). O Brasil é também membro do Grupo de Ação Financeira Internacional contra a Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo – GAFI, que definiu 40 recomendações relacionadas ao ilícito de lavagem de dinheiro e 9 recomendações específicas que orientam a prevenção e repressão ao financiamento do terrorismo, considerado ilícito antecedente.

No tópico seguinte será informado o quadro legislativo interno estabelecido e em vias de ser adotado para dar cumprimento cabal às determinações do Direito Internacional na matéria.

1. Quadro legislativo brasileiro

No Brasil, o terrorismo é insuscetível de anistia, graça, indulto ou fiança, uma vez que é definido como crime hediondo pela Lei nº 8.072, de 1990. O terrorismo é, ainda, qualificado como um dos ilícitos antecedentes à lavagem de dinheiro pela Lei nº 9.613, de 1998, que também criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, no âmbito do Ministério da Fazenda. O Conselho, do qual se tratará mais adiante, tem constituição multidisciplinar, abrangendo todos os órgãos do Executivo implicados na formulação de políticas e execução de ações de enfrentamento do terrorismo internacional. O COAF mantém estreito relacionamento com o Congresso Nacional, à luz da internalização, mediante a elaboração de leis, de compromissos aceitos pelo país em todos os Tratados internacionais na matéria – dos quais é parte contratante.

O Governo brasileiro mantém estreita interlocução entre os vários órgãos incumbidos da prevenção e enfrentamento ao terrorismo internacional e seu financiamento. Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, aos Ministérios da Justiça, da Defesa e da Fazenda, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores onde couber, são atribuídas responsabilidades específicas dispostas, entre outros, na Estratégia

Nacional de Defesa, instituída pelo Decreto nº 6.703, de 2008, e na Política Nacional de Defesa, criada pelo Decreto nº 5.484, de 2005. A Estratégia estabelece diretrizes para a conformação de estrutura voltada para a prevenção de ações terroristas e para a realização de operações contra-terrorismo.

Constituem igualmente fontes legislativas importantes a Lei de Lavagem de Dinheiro, nº 9.613, de 1998, e a lei que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, nº 9.883, de 1999 e a lei nº 8.974, de 1995, que disciplina o campo da engenharia genética.

Em decorrência da adoção de legislação interna para dar cumprimento às obrigações dispostas em diplomas multilaterais, vêm sendo criadas, ou fortalecidas, instituições nos diferentes órgãos governamentais afetos à matéria.

Cabe notar ainda que outros projetos de lei e normas estão sendo discutidos no Governo, com a finalidade de modernizar e aperfeiçoar a legislação interna de modo a atender a todos os aspectos que fundamentam as recomendações e obrigações internacionais sobre o tema.

Financiamento do terrorismo

A lavagem de dinheiro é tipificada como ilícito na lei brasileira desde a introdução em 1991, no direito interno, dos dispositivos da Convenção de Viena (ONU) contra o Tráfico de Drogas, de 1988.

A legislação brasileira que define o terrorismo como um dos delitos antecedentes à lavagem de dinheiro também criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), vinculado ao Ministério da Fazenda (art. 14 da Lei nº 9.613, de 1998). Atribuições importantes como cooperação e intercâmbio de informações de modo rápido e eficiente, com fins de combate à lavagem de ativos e financiamento do terrorismo, são exercidas pelo Conselho. A Unidade de Inteligência Financeira – UIF brasileira dispõe do amparo da Lei Complementar nº 105, de 2001, que faculta a quebra de sigilo das operações financeiras para a apuração de ocorrência de ilícitos, com dispositivos atinentes ao terrorismo internacional.

Em aplicação das recomendações emanadas do GAFI, de que membro, o COAF pode punir empresas, por meio de processos administrativos. A lei brasileira determina sanções criminais efetivas para pessoas físicas suspeitas de colaboração, auxílio ou apoio a ato, ou planejamento ou intenção de cometimento de ato terrorista.

Do mesmo modo, outros acordos e recomendações internacionais foram incorporados à legislação nacional. O Brasil assinou e ratificou a Convenção Internacional das Nações Unidas para Supressão do Financiamento do Terrorismo e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgada pelo Decreto nº 5.640, de 2005. As Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas de nos. 1.267, de 1999, e 1.373, de 2001, foram incorporadas pelo Decreto nº 3.267, de 1999 e Decreto nº 3.976, de 2001, respectivamente. O Brasil também assinou a Convenção da OEA contra o Terrorismo, promulgada internamente pelo Decreto nº 5.639, de 2005.

No Brasil, qualquer pessoa que por quaisquer meios, direta ou indiretamente, ilícita e intencionalmente, atribuir ou acumular recursos para serem usados ou cientes de que serão utilizados, integral ou parcialmente, para realizar atos terroristas comete um delito, de acordo com a Lei nº 7.170, de 1983. O Código Criminal e o Código do Processo Criminal permitem ao Brasil tomar medidas adequadas para deter e bloquear, confiscar ou desapropriar quaisquer recursos utilizados ou alocados para fins de práticas terroristas.

Lei nº 10.605, de 2002, também dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo.

O Brasil mantém estatísticas abrangentes em várias áreas relacionadas à aplicação da sua lei criminal. Informações seguras sobre investigações em curso e casos julgados nos tribunais brasileiros são fornecidas por instituições e órgãos como o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos estaduais, a Polícia Federal, o COAF, a Receita Federal (RFB), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e departamentos de polícia em todo o Brasil. Todavia, não existe atualmente nenhuma investigação nem processo relacionado ao financiamento do terrorismo no Brasil.

2. Quadro institucional

A promoção da segurança pública está entre as mais altas prioridades da sociedade nas e do Governo brasileiro. As atenções da sociedade brasileira estão centradas essencialmente na prevenção e combate ao crime. Figuram

entre os ilícitos que mais afetam os cidadãos o tráfico de drogas ilícitas, o tráfico de armas, o crime urbano, a delinquência juvenil, o envolvimento de crianças e jovens adolescentes nas várias formas e graus de gravidade do delito, além de diferentes formas de crime comum, como a pedofilia e a exploração de mulheres e crianças para fins sexuais. Do ponto de vista brasileiro, e tendo presente a situação e circunstâncias do país, inclusive de acolhida pela sociedade brasileira da diversidade cultural, étnica, racial, religiosa e ainda dos processos de integração política, social e econômica em curso no continente sul-americano, as questões relacionadas ao terrorismo internacional adquirem prioridade relativamente menor no seio da sociedade brasileira.

Para o Brasil, o crime comum e o ilícito organizado transnacional, não se confundem com o terrorismo, ainda que, em determinadas circunstâncias e situações geopolíticas específicas pudesse haver alguma conexão entre ambos. Na perspectiva de país acolhedor de imigrantes das mais diversas procedências e desde muitas décadas, o Brasil não atribui ilegalidade à imigração irregular – nos casos de indocumentados, por exemplo – e não vê as fronteiras como fonte de preocupações no que tange ao terrorismo internacional. Afortunadamente, tem a sociedade brasileira contado com o inestimável aporte dos trabalhadores imigrantes na construção do país, sem registro de dificuldades de acomodação de diferentes perspectivas culturais, sócio-econômicas, religiosas nas diversas regiões do país.

Nesse panorama, e ainda que não haja registro de operações terroristas, nem de financiamento do terrorismo em território brasileiro, o Governo busca assegurar condições de vigilância e dotar-se da legislação, instituições, mecanismos e capacidades necessárias para fortalecer as ações de prevenção do terrorismo e seu financiamento.

Entre os vários órgãos da administração pública afetos à prevenção e combate ao terrorismo internacional, o Secretário Nacional de Segurança Pública, no Ministério da Justiça, coordena as atividades dos organismos de segurança no território nacional, conforme o Decreto nº 3.695, de 2000, os quais integram o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP). São eles: o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), o Ministério da Defesa, a Defesa Civil, o Ministério da Fazenda, o Departamento de Polícia Federal (DPF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Dentro de suas áreas específicas de competência, os membros destes organismos identificam, acompanham e avaliam ameaças reais ou potenciais à segurança pública e preparam estudos e relatórios no intuito de neutralizar, coibir e punir atos criminosos de qualquer tipo, incluindo o terrorismo. O Ministério da Justiça interage com unidades da federação do Brasil, especialmente por meio do Departamento de Polícia Federal, de Estrangeiros, de Coordenação de Ação Conjunta da Polícia e de Cooperação e Coordenação das Atividades de Segurança.

Cabe mencionar a atuação da Câmara das Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), vinculada ao Conselho do Governo, cujas funções incluem a formulação de políticas, a adoção de orientações e de programas e fiscalização de sua implementação, como, por exemplo, iniciativas de combate ao tráfico de drogas e outros crimes transnacionais e também terrorismo, segundo estabelecem os Decretos nº 1.895, de 1996, nº 2.009, de 1996, nº 4.801, de 2003, e nº 7.009, de 2009.

Segurança Aeroportuária

O quadro institucional brasileiro no que tange à segurança dos aeroportos compreende os Ministérios da Defesa, em particular a Secretaria de Aviação Civil, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO). A ANAC é o órgão responsável pela manutenção do padrão de segurança dos aeroportos brasileiros em consonância com as determinações da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

Em relação aos procedimentos de segurança adotados no embarque e desembarque de passageiros, estabelecidos pela Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, conhecida como Convenção de Chicago, de 1944, são atribuição do Departamento da Polícia Federal. As responsabilidades do Departamento foram disciplinadas no Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil (PNAVSEC), instituído por meio de Instrução do Comando da Aeronáutica.

Normas e práticas recomendadas pelo Anexo 17 da Convenção de Chicago são implementadas no Brasil, com as seguintes disposições:

- Nos maiores e mais importantes aeroportos brasileiros – com operações envolvendo aeronaves com capacidade de 60 passageiros ou com massa

superior a 45.500 kg – vigoram medidas destinadas a proteger contra atos de interferência ilegal na aviação civil internacional. Nos aeroportos menores, com operações domésticas envolvendo pequenas aeronaves, vigoram medidas de segurança cuja aplicação depende da avaliação de risco elaborada pela ANAC.

- A ANAC adotou um programa nacional para controlar a qualidade da segurança da aviação civil brasileira, promovendo regularmente inspeções, auditorias, testes de simulação e estudos de vulnerabilidade – previstos no Regulamento Nacional da ANAC (Padrão 3.4.4).

- Funcionários responsáveis por controles de segurança no setor de aviação estão sujeitos à verificação de antecedentes e a procedimentos específicos de seleção, de acordo com Padrão 3.4.1. do Anexo 17 da Convenção de Chicago, segundo o Regulamento Nacional da ANAC (IAC nº 107-1006).

- O Brasil trabalha com outros Estados no âmbito de programas nacionais de segurança da aviação civil, em particular no apoio à criação de estruturas adequadas para a execução da cooperação em matéria de segurança.

Segurança Portuária

Os acordos entre o Brasil e a Organização Marítima Internacional – OMI implicaram substantivos investimentos em equipamentos e capacitação para adequar os portos brasileiros às novas exigências internacionais de segurança, previstas no Código Internacional de Segurança e Proteção de Navios e Instalações Portuárias (“ISPS Code”).

A Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos) é responsável pela elaboração e execução do sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos, no contexto das medidas estabelecidas pela OMI, inclusive a implementação do chamado “International Ship and Ports Security Code”.

Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOMs), instalados em vários Estados da Federação, realizam o patrulhamento sistêmico do transporte marítimo em zonas portuárias e nas águas interiores. Fruto de convênio entre o Ministério da Justiça e a Marinha do Brasil, os Núcleos são responsáveis pela prevenção e repressão de crimes em portos, hidrovias e mar, controlando e impedindo a circulação de pessoas não autorizadas e apoiando a inspeção de navios, tripulantes e passageiros.

3. Atuação internacional

O governo brasileiro apóia a preservação do papel decisivo dos foros multilaterais na luta contra o terrorismo. Privilegia, assim, sua participação nas reuniões do Grupo de Trabalho Especial das Nações Unidas, que negocia uma convenção abrangente sobre o tema. O Brasil também possui atuação destacada no Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e Grupo de Ação Financeira da América do Sul (GAFISUD), colaborando nos esforços de prevenção e combate ao financiamento do terrorismo. No âmbito da OEA, teve participação importante nas negociações que resultaram na adoção da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, em junho de 2002 e tem cooperado ativamente na execução de atividades do Comitê Interamericano Contra o Terrorismo – CICTE. Em setembro de 2001, os Ministros do Interior e Justiça do Mercosul aprovaram a criação de um Grupo de Trabalho Permanente – hoje denominado Foro Especializado em Terrorismo – para avaliar e propor ações conjuntas e coordenadas contra o terrorismo. O Foro se reunirá pela primeira vez como tal em reunião a realizar-se no primeiro semestre de 2010.

O comprometimento do Brasil na prevenção e combate ao terrorismo e seu financiamento transparece, pois, na modernização da legislação interna, na cooperação bilateral e multilateral e na construção de normas internacionais capazes de prevenir e reprimir o terrorismo internacional, assim como de identificar e bloquear suas fontes de financiamento.

A prevenção e combate ao terrorismo estão normatizadas em um grupo de 13 Convenções Internacionais, negociadas entre 1963 e 2005, concernentes a obrigações independentes, porém complementares e conducentes a uma melhor preparação dos Estados no enfrentamento do terrorismo internacional. As Convenções definem ofensas e procedimentos de assistência jurídica mútua segundo a solicitação dos Estados, de persecução penal segundo os ordenamentos jurídicos internos e garantia de punibilidade, e extradição, nos campos de proteção à segurança da aviação, da navegação marítima, entre outros.

Convenções das Nações Unidas sobre Terrorismo e sua adoção pelo Brasil

Cv.	Título	Países ^[1]	Celebração	Entrada em vigor	Brasil
1.	Convenção Relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (1963)	184	14/9/1963	4/12/1969	Dec. 66.520/70 14/4/1970
2.	Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (1970).	184	16/12/1970	16/10/1963	Dec. 70.201/72 14/2/1972
3.	Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (1971)	187	23/9/1971	26/1/1973	Dec. 72.383/73 26/1/1973
4.	Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive os	173	14/12/1973	20/2/1977	Dec. 3167/99 7/6/1999
5.	Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns (1979).	167	18/12/1979	3/6/1983	Dec. 3517/00 7/4/2000
6.	Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares (1980).	139	3/3/1980	8/2/1987	Dec. 95/91 8/2/1987
6.1	Emendas à Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares (2005)	24	8/7/2005	—	—
7.	Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional	168	24/2/1988	6/8/1989	Dec. 2.611/96 8/6/1997
8.	Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (1988)	152	10/3/1988	1/3/1992	23/1/2006
8.1	Protocolo à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra Segurança da Navegação Marítima (2005)	8	14/8/2005	—	—
9.	Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental (1988)	140	10/3/1988	1/3/1992	21/1/2006
9.1	Protocolo ao Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma	6	14/8/2005	—	—
10.	Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (1991)	140	1/3/1991	21/6/1998	Dec. 4.021/01 3/12/2001
11.	Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (1997)	164	15/12/1997	23/5/2001	Dec. 4.394/02 22/9/2002
12.	Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999)	172	9/12/1999	10/4/2002	Dec. 5.640/05 16/10/2005
13.	Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005)	63	13/4/2005	7/7/2007	Dec. Legislativo 267/09 10/6/2009

Fonte: http://treaties.un.org/Pages/DB.aspx?path=DB/studies/page2_en.xml&menu=MTDSG; <http://www2.mre.gov.br/dai/terrorismo.htm>; <http://www.state.gov/documents/organization/122599.pdf>

³ Número de países que ratificaram as respectivas Convenções até 1º de março de 2009.

O Brasil alia-se às ações internacionais orientadas à prevenção e combate a todas as manifestações de terrorismo, incluindo por meio de armas de destruição em massa – ADMs. Incumbe aos países detentores de ADMs, em particular de artefatos nucleares, uma grande responsabilidade no sentido de promover o desarmamento nuclear, situação que também deve ser buscada no que tange às armas químicas e biológicas. Idealmente, a completa eliminação das armas de destruição em massa asseguraria a impossibilidade de uso delas em ações terroristas.

O Brasil é parte contratante dos principais tratados internacionais de não proliferação nuclear – a Convenção sobre a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tratado de Tlatelolco), o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP); também ratificou a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear; a Convenção sobre a Proibição das Armas Químicas (CPAQ); e a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Armazenamento de Armas Bacteriológicas e Tóxicas e sua Destruição (CPAB) desde 1973. O Ministério da Saúde e da Agricultura têm sido responsáveis pela aplicação das disposições e acompanhamento da implementação desta última. A Convenção foi incorporada à legislação nacional pelo Decreto nº 77.374, de 1976, mas desde 1940 questões relativas a armas biológicas são contempladas no ordenamento legal. É preciso destacar que se encontra em vigor a Lei nº 8.974/95, que dispõe sobre engenharia genética e organismos vivos modificados, bem como sobre materiais que podem ser utilizados em atividades terroristas.

Na área nuclear, o Brasil adota o conjunto de seis convenções internacionais da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) na área de Segurança Nuclear (nas perspectivas de “Safety” e “Security”). O País sempre manteve alto padrão de segurança de materiais e instalações, aplicando as recomendações elaboradas pela AIEA em relação ao transporte, armazenagem e proteção. A Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) elevou os níveis de segurança de acesso às instalações nucleares brasileiras e reforçou o patrulhamento das áreas sensíveis.

4. Perspectivas

As autoridades brasileiras estão atentas e capacitadas a prevenir a utilização do território nacional como área de homizio, trânsito, recrutamento

ou captação de recursos para o terrorismo. O Brasil tem investido na capacitação de seus agentes policiais e de inteligência para reforçar políticas de prevenção, implementar eficazmente os compromissos internacionais e determinações de organismos técnicos, dedicados a estabelecer padrões de segurança em diversos domínios.

Desafios

Um dos maiores desafios do Brasil consiste no efetivo patrulhamento em toda extensão do seu território, com cerca de 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres e de 8 mil quilômetros de fronteiras marítimas, controladas por autoridades policiais e militares.

A Lei nº 6815, de 1980, determina que “a entrada no território nacional far-se-á somente pelos locais onde houver fiscalização dos órgãos competentes dos Ministérios da Saúde, da Justiça e da Fazenda” (art.22). Contudo, a permeabilidade das fronteiras terrestres exige grandes esforços das autoridades brasileiras para controle de atividades ilícitas. Nesse sentido, são de fundamental importância as ações de capacitação das Forças Armadas, da Polícia Federal e das diversas Secretarias de Segurança Pública estaduais.

O Brasil busca desenvolver uma abordagem integrada e eficiente de vigilância e controle, com vistas a impedir a utilização de seu território para fins terroristas. O aperfeiçoamento institucional e legislativo assume importância, na medida em que fortalece a definição de objetivos e esclarece mandatos de atuação.

Atuação integrada

No Brasil, está em vigor uma cultura institucional consolidada de operações conjuntas. A Polícia Federal brasileira é responsável pelo controle de imigração e segurança das fronteiras. O órgão trabalha em cooperação com a Secretaria da Receita Federal – SRF, cuja atribuição é controlar o fluxo de mercadorias que entram ou saem do território brasileiro, em portos, aeroportos e regiões de fronteira. A Receita exerce suas funções em cooperação com outras agências federais – como a Polícia Rodoviária Federal – PRF, e apoia no combate ao contrabando, juntamente com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que atua no controle e inspeção

de cargas e veículos. Não menos importante é a aplicação da regulamentação sanitária pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Todas estas agências interagem e se complementam quando exercem suas funções específicas na aplicação da lei, inclusive em atividades conjuntas, a exemplo de operações de prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes, contrabando, peculato, falsificação, biopirataria, evasão de dinheiro e entrada ilegal de moeda no território nacional.

Uma importante iniciativa do governo brasileiro está representada pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, que reúne mais de 60 agências e órgãos governamentais, do Judiciário e do Ministério Público desde 2003, sob a condução da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. São definidas anualmente, e cumpridas, metas que compõem o plano de trabalho, particularmente na redação e proposição ao Congresso Nacional e ao Executivo, de projetos de lei reclamados pela sociedade ou necessários ao cumprimento de obrigações internacionais do país. Entre as várias metas identificadas constam aquelas que darão cumprimento a dispositivos dos Tratados e outras normas do Direito internacional, inclusive os referentes à prevenção e combate e ao financiamento do terrorismo.

Modernização da Alfândega

A Alfândega brasileira está sendo modernizada: instalações mais adequadas e equipamentos novos – aeronaves, barcos a motor e scanners, entre outros – são parte de um processo que visa aprimorar as atividades aduaneiras de controle legal sem prejudicar o fluxo do comércio exterior. A Polícia Federal e grupos de trabalho da Inteligência da Receita Federal estão aptos a trocar informações com os serviços aduaneiros de países em todo o mundo, a fim de coibir atividades criminosas.

O Sistema Nacional de Procurados e Pessoas Impedidas (SINPI) pode ser consultado nos pontos de controle para entrada e saída do Brasil, sendo alimentado por dados fornecidos pelas autoridades de segurança brasileiras e pela Interpol. A Polícia Federal brasileira utiliza o Sistema Nacional de Passaportes (SINPA), que registra perdas e roubos de passaportes e documentos de viagem, dados que são transmitidos à Interpol. A esse respeito, a Polícia Federal emite, desde 2006, passaportes de leitura biométrica nos Estados da Federação e no Distrito Federal, o que dificulta as fraudes.

Novo passaporte brasileiro

O novo passaporte comum brasileiro passou a ser emitido em 2006, segundo as normas internacionais de segurança estabelecidas pela Organização da Aviação Civil Internacional e em consonância com o padrão estabelecido pelo Mercosul. O passaporte é caracterizado por 16 itens de segurança que dificultam sobremaneira sua falsificação.⁴

Coincidentemente com as normas internacionais, as autoridades migratórias são dotadas do poder discricionário de permitir ou negar a entrada de qualquer pessoa em território nacional. A entrada pode ser denegada em razão de suspeita de periculosidade ou inconveniência aos interesses nacionais, de acordo com dados fornecidos pelo SINPI.

Aperfeiçoamento institucional e legislativo

O aperfeiçoamento da legislação brasileira para o combate ao terrorismo tem sido objeto de estudo por parte do Grupo Técnico de Contra-terrorismo, criado pela CREDEN, do Conselho de Governo. Trata-se de ampla mobilização institucional que visa dotar o Brasil de um arcabouço legislativo adequado à orientação dos Direito Internacional na prevenção e combate ao terrorismo. Está sendo discutida a elaboração de projeto de Lei de Defesa da Soberania e do Estado Democrático de Direito, para a atualização da Lei de Segurança Nacional. A nova Política Nacional de Inteligência adotada propõe, por sua vez, modificações no Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) para tornar mais eficiente o processo de produção de inteligência.

Mecanismos de cooperação internacional, de troca de informações entre Estados e de proteção ao sigilo estão sendo cogitados para integrar a legislação brasileira. O Gabinete de Segurança Institucional tem conduzido discussões multidisciplinares no sentido da elaboração de política de proteção das chamadas infra-estruturas críticas, nas áreas de telecomunicações, finanças, transportes, várias formas de geração de energia.

⁴ 1. Código de barras bidimensional; 2. Fundo com microletras; 3. Fundo com impressão íris; 4. Fundo com impressão invisível; 5. Impressão intaglio com imagem latente; 6. Impressão intaglio com tinta ovi (opticamente variável); 7. Laminado de segurança – proteção dos dados; 8. Marca d'água posicionada mould made; 9. Papel com fibras visíveis e invisíveis; 10. Papel com fio de segurança; 11. Papel reativo a produtos químicos; 12. Tintas sensíveis à abrasão e a solventes; 13. Fio de costura luminescente bicolor; 14. Perfuração cônica a laser; 15. Costura das páginas com arremate; 16. Paginação em filigrana eletrotipo.

Inteligência e prevenção

Desde 1995, a Polícia Federal brasileira conta com uma unidade especializada em antiterrorismo, vinculada à Diretoria de Inteligência da organização: o Serviço de Antiterrorismo da Polícia Federal (SANTER). Trata-se de unidade voltada para a produção de conhecimento para o processo decisório do Diretor de Inteligência, do Diretor-Geral e eventualmente do Ministério da Justiça.

Além disso, no curso da reestruturação da ABIN, criou-se unidade específica dedicada ao acompanhamento do terrorismo: o Departamento de Contra-Terrorismo. A nova unidade está encarregada de elaborar política de prevenção e articular o intercâmbio de informações com as principais agências internacionais que já atuam no combate ao terrorismo.

5. Coordenação Interna e Cooperação Internacional

O Brasil compartilha o entendimento de que a prevenção e combate ao terrorismo internacional serão favorecidos pelo fortalecimento da cooperação entre os Estados, em particular no quadro da Resolução do Conselho de Segurança 1.373, de 2001, incorporada ao ordenamento jurídico interno pelo Decreto nº 3.976, de 2001. Conforme disposto na Resolução, os países devem encontrar meios de intensificar e acelerar a troca de informações operacionais – incluindo documentos perdidos ou falsificados, explosivos e armas – e de prover assistência jurídica mútua. Essa cooperação se manifesta em várias áreas, como na da assistência jurídica e nos serviços de inteligência, seja policial, seja na inteligência propriamente dita, incluindo-se ações de prevenção, fiscalização e controle.

A cooperação internacional mostra-se fundamental também na prevenção e combate à lavagem de dinheiro, âmbito em que vem-se fortalecendo e intensificando na área de intercâmbio de informações entre, em particular, as Unidades de Inteligência Financeira, bilateralmente ou por meio da Rede Egmont, criada em 1995. A Rede Egmont é um importante instrumento que permite a ampliação das análises e, por conseguinte, o aperfeiçoamento das informações disponibilizadas a autoridades encarregadas do tema nos Estados. Em particular na última década, o COAF tem sido assíduo usuário da Rede Egmont.

A cooperação no âmbito do Mercosul remete a meados dos anos 1990. Data de 1996 o Comando Tripartite da Tríplice Fronteira, criado entre o

Brasil, a Argentina e o Paraguai para coordenar ações policiais e de inteligência naquela região. O Plano de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional constitui um marco da união de esforços dos Estados-Partes e dos Estados-Associados nas áreas operacional e de inteligência, no intuito de combater as diversas modalidades de crime organizado transnacional, inclusive o terrorismo. O Plano foi lançado em novembro de 1999 na Reunião de Ministros do Interior e Justiça do Mercosul.

No campo da inteligência, a ABIN mantém cooperação e intercâmbio de informações com serviços congêneres em grande número de países em todo o mundo. No plano interno, a Agência está apta a comunicar qualquer suspeita relacionada ao terrorismo internacional às demais instituições de segurança do Estado, e, por intermédio delas, alertar os órgãos responsáveis em suas respectivas áreas de competência. Mantendo-se atuante na investigação de inteligência e participando ativamente nas iniciativas de cooperação internacional, seja na capacitação e troca de experiência, seja no exercício do intercâmbio de informações e apoio a investigações, a ABIN não identificou no país, até o momento, qualquer evidência de planejamento, apoio, atos, incitação à prática, ou concessão de refúgio relacionados ao terrorismo.

O Brasil coopera com outros países, em particular os vizinhos, com vistas a fortalecer a segurança fronteiriça e prevenir a ocorrência de crimes transnacionais, por meio de unidades de atuação integrada entre as instituições brasileiras competentes, em pontos de controle fronteiriço.

O Departamento de Polícia Federal também troca informações com diversas organizações policiais de outros países, com o fim de desenvolver operações de inteligência policial. As bases de dados da Polícia Federal, alimentadas por órgãos brasileiros e pela Interpol, são consultadas pelas autoridades consulares brasileiras antes da concessão de vistos para viagens ao Brasil.

Cabe observar que, limitando-se com os países sul-americanos, o Brasil vê suas fronteiras como espaços de integração, seja no âmbito do Mercosul, seja no da UNASUL. A imigração irregular não é considerada um ilícito no Brasil.

Assistência

O COAF vem exercendo um importante trabalho para prevenir e combater a lavagem de dinheiro e coibir o financiamento do terrorismo, no

cumprimento das recomendações a esse respeito emanadas do Grupo de Ação Financeira Internacional. Estruturado a partir da lei de lavagem de dinheiro, o Conselho vem agora prestando colaboração a outros países, principalmente na América do Sul.

Em seu início, o COAF beneficiou-se da cooperação com outros países, sobretudo no que tange ao trabalho de aprimoramento de sua base de dados e de mecanismos de coleta de informação. Também foi apoiado pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) em seus investimentos em tecnologia e programas de capacitação. O Conselho valeu-se também do conhecimento adquirido em cursos e seminários sobre lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo, análise e técnicas de inteligência, regulação de setores, elaboração de normas e outros temas, promovidos por agências internacionais no Brasil e exterior.

Os resultados obtidos nos últimos anos centraram-se principalmente no incremento das relações diretas da COAF com um maior número de Unidades de Inteligência Financeira de outros países, o intercâmbio de experiências no campo tecnológico e de procedimentos de segurança da informação, a capacitação do pessoal, do ponto de vista do fornecedor e do beneficiário, em termos de conhecimento técnico e de rotinas de trabalho. Tem sido possível ao Conselho fornecer experiência e capacidade técnica em apoio a países em fase de implementação de unidades similares e de fortalecimento da capacidade de enfrentamento ao financiamento do terrorismo.

Em seu relacionamento com o GAFISUD, no quadro do Grupo de Trabalho Jurídico do Grupo, o COAF, juntamente com o Ministério da Justiça e o Banco Central, examinou questões ligadas ao controle do setor de entidades sem fins lucrativos e medidas que tratam do congelamento imediato de bens supostamente ligados a terroristas, em cumprimento da Resolução CSNU 1.373. O COAF elaborou, com o GAFISUD, um guia de melhores práticas para a aplicação das técnicas especiais de investigação e para o congelamento de bens possivelmente ligados a atividades terroristas.

Hoje, o COAF presta assistência a diversos países da América do Sul e da África e se firmou como UIF de referência na região. No ano de 2008, também foi reiterado o compromisso do Conselho de prover assistência técnica a membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, compromisso esse respaldado por diversos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Escritório das Nações Unidas para o Combate às Drogas e Crime (UNODC). O Conselho está apto a prestar

cooperação aos países amigos na confecção de projeto para o desenvolvimento e aprimoramento das respectivas estruturas legislativas e institucionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. A Escola de Administração Fazendária está habilitada a atuar em conjunto com o COAF no processo de capacitação de servidores públicos.

Perspectivas a compartilhar com a Comunidade Internacional

Entre as diversas Resoluções do Conselho de Segurança da ONU, a Estratégia Global das Nações Unidas de Combate ao Terrorismo e seu plano de ação propõem um enfoque integral centrado em quatro tipos de medidas a serem adotadas pelo países membros: aquelas orientadas a lidar com situações que conduzam à disseminação do terrorismo, as de prevenção e combate ao terrorismo, as de fortalecimento do papel das Nações Unidas na matéria e as que assegurem o respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito como fundamento do combate ao terrorismo. O Brasil considera imprescindível que a luta contra o terrorismo seja conduzida no estrito respeito ao devido processo legal, aos direitos humanos, às liberdades civis e ao Direito Humanitário Internacional. Não seria justificável o sacrifício de qualquer dessas conquistas do processo civilizatório, nem o emprego de atos arbitrários ou discriminatórios, em nome do combate ao terrorismo. É imperativo que o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos sejam princípios norteadores da execução de políticas de segurança contra o terrorismo.

Em países em desenvolvimento questões como a exclusão social, as deficiências na educação e na saúde, as diferenças sócio-econômicas e a falta de perspectiva de uma vida estável e promissora são fatores que podem levar jovens à prática do ilícito e do conflito com a lei. A experiência brasileira, conforme se tratará em outro capítulo, corrobora a percepção de que a pobreza e a exclusão social podem levar ao delito, em determinadas circunstâncias como, por exemplo, de vulnerabilidade dos laços familiares. Não se registrou até o momento atos de terrorismo no Brasil, sob qualquer motivação, nem mesmo para a superação da exclusão social. Há situações específicas, porém, em que sociedades diferentes culturalmente não encontram formas de convívio pacífico, gerando-se ressentimento propício ao cometimento de atos de extremismo.

Uma das características principais da sociedade brasileira é a diversidade e a pluralidade. Sua composição multicultural e multiétnica se reflete nas características de tolerância política, étnica, de gênero, religiosa e racial. A Constituição Federal do Brasil, ao refletir essa realidade, estabelece como um de seus princípios fundamentais, ao lado do repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A coerência com estes princípios levou o Brasil a apoiar a criação, no âmbito das Nações Unidas, do Grupo de Alto Nível para a Aliança das Civilizações. A sociedade brasileira tem a percepção de que o estreitamento das relações entre diferentes comunidades e a melhor compreensão e convívio com a diversidade cultural, socio-econômica, étnica e religiosa contribuem promover a cultura da paz.

Capítulo 3 – Prevenção do Crime: As diretrizes das Nações Unidas. Criminalidade urbana*

Introdução

A questão da prevenção ao crime adquire relevância entre as prioridades do governo brasileiro, razão porque pode ser encontrada em diversos dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro, em particular na Constituição Federal de 1988.

1. Quadro legislativo brasileiro

A Constituição Federal de 1988 garante em seu art. 5º (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), entre outros, o direito à segurança e assegura, em seu art. 6º, o direito à segurança como um direito social.

A Constituição Federal aprofunda o tema no art. 144, ao afirmar que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos (art. 144), além de ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

*Os assuntos tratados neste capítulo correspondem ao item 5 e ao grupo de trabalho 3 da agenda do XII do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do crime e justiça criminal

Além da Constituição, a prevenção ao crime também é objeto do Código Penal. O sistema penal brasileiro tem como princípios prevenir o crime, reinserir socialmente o cidadão condenado penalmente e evitar a reincidência. O Código Penal Brasileiro, nesse sentido, possui dispositivos que, além de garantir que o condenado seja tratado dignamente, auxiliam na melhor individualização da pena, de modo que a pena aplicada seja aquela que melhor serve a esses objetivos.

Por fim, merece destaque a aprovação do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826), em dezembro de 2003, que representou importante avanço normativo na prevenção ao crime no Brasil, ao dispor sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição no País. Devido à sua obrigatoriedade, dois milhões de armas de fogo foram registradas no país entre 2006 e 2009. O Estatuto também ensejou a Campanha do Desarmamento, que prevê indenização entre R\$ 100 e R\$ 300 para cada arma voluntariamente entregue à Polícia Federal. De 2006 a 2009, 490 mil armas foram devolvidas.

2. As instituições de prevenção ao crime e de enfrentamento ao crime urbano e suas políticas

O Ministério da Justiça é o principal indutor do modelo de segurança pública adotado em todo o território nacional, que se aplica de forma descentralizada e com relativa autonomia nas unidades da federação.

Após quatro décadas atuando essencialmente na repressão ao crime urbano, o Governo constatou que os resultados não foram os esperados na redução nos índices de criminalidade. Concebeu, então, um novo paradigma para a segurança pública no Brasil, no qual é privilegiada a prevenção ao crime, criando um real equilíbrio entre esta e a repressão sob um novo enfoque.

Acrescente-se que nos últimos 50 anos, o Brasil viveu um intenso processo de urbanização. A população urbana passou de 36%, em 1950, para 78%, em 1990. Nesse período, mais de 100 milhões de cidadãos migraram para cidades, sem a devida infra-estrutura social. Os anos de instabilidade econômica, alta inflação e perda da capacidade de investimento do Estado levaram a uma profunda desestruturação do tecido social nas periferias das grandes cidades brasileiras. Diante desse cenário, o novo paradigma evoluiu de ações policiais reativas, sem investimento em inteligência, tecnologia, valorização dos funcionários das carreiras policiais, o que levou a ações repressivas muitas vezes inadequadas que, no médio e longo prazo, não lograram os objetivos de redução expressiva da criminalidade urbana, para

uma concepção que tem, em seus fundamentos, a articulação entre a aplicação da lei e os programas sociais.

O jovem é visto como vítima da violência ou como um risco à sociedade. Mas o Governo Federal tem uma visão diferente e passou a elaborar políticas públicas desenhadas para a juventude, a partir da concepção do jovem como sujeito de direitos. Sua ação se orienta ao resgate do pertencimento dos jovens às suas comunidades. Percebeu o Governo a premência e importância de poder oferecer oportunidades e garantir o pleno exercício de direitos civis e políticos, sociais, culturais e econômicos. Nessa perspectiva, o Ministério da Justiça criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, lançado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em agosto de 2007.

O Pronasci articula políticas de segurança com ações sociais, com as quais prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência. Aprovado sob a forma de lei, o programa ultrapassa os limites de uma política de governo para verdadeiramente constituir uma política de Estado, voltada para a garantia do direito à vida com segurança. O Pronasci – www.mj.gov.br/pronasci – pretende promover as condições necessárias ao exercício pleno dos direitos.

Segurança Pública e Cidadania

O Pronasci tem como prioridade ações voltadas à população jovem (de 15 a 24 anos) em situação de vulnerabilidade social. Com a realização de diversos projetos, busca-se uma atuação direta junto aos jovens, especialmente em áreas de maior precariedade social. A intenção é atender o jovem que se encontra em situação infracional ou corre o risco de ser levado para o mundo do crime, a saber: a) adolescentes em conflito com a lei; b) jovens oriundos do serviço militar obrigatório; c) jovens presos ou egresso do sistema penitenciário; e d) jovens em situação de descontrole familiar grave. Por ter o Pronasci cunho abrangente e integrado, os jovens atendidos não participam de outros programas sociais do governo.

No entanto, não basta evitar que os jovens e adolescentes venham a delinquir. É igualmente fundamental a adoção de medidas que possibilitem a ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade, mediante implementação de projetos educativos e profissionalizantes, propiciando maior empregabilidade e sua progressiva (re)integração à família e à sociedade.

Para isso, o Pronasci estabelece como prioridade a urbanização e recuperação dos espaços públicos, para que a presença estatal não seja vista pelas comunidades carentes unicamente em sua forma coercitiva, mas, também, como agregadora social e facilitadora de oportunidades de ascensão social, educacional e cultural. Requer, portanto, ações em áreas normalmente não previstas nos programas e orçamentos das instituições de segurança pública.

Iniciativa muito importante no âmbito do Pronasci é a criação de penitenciárias especiais para jovens adultos, onde é possível separar detentos por faixa etária e pela natureza do delito cometido. A medida visa a evitar o contato entre jovens de 18 a 24 anos que cometeram pequenos delitos e presos de alta periculosidade ou líderes do crime organizado. Os presídios especiais contam também com cursos educacionais e profissionalizantes, assistência médica e psicológica e auxílio de assistentes sociais. Dessa forma, pretende-se que os presídios atinjam os objetivos de verdadeira reabilitação dos jovens que cometeram infrações, trazendo, ainda, uma mudança importante à realidade carcerária do País.

Os objetivos do Pronasci se estendem também ao ramo da inteligência financeira no combate às organizações criminosas. Entre as ações do Programa está o fortalecimento e ampliação do número de Laboratórios Contra a Lavagem de Dinheiro. Esses laboratórios fazem parte de uma iniciativa pioneira da Secretaria Nacional de Justiça, que visa à identificação das atividades lucrativas das organizações criminosas e de seus integrantes, para que seja possível coibir suas fontes de financiamento. Com equipamentos de última geração e uma metodologia desenvolvida no Brasil, os laboratórios conseguem analisar, de forma ágil, grande quantidade de dados. O corte no fluxo financeiro atinge as organizações criminosas de forma transversal, impedindo que elas se retroalimentem com o dinheiro de suas ações delituosas, o que dificulta também o surgimento de novos grupos criminosos.

O Pronasci tem caráter inovador, ao atribuir à sociedade civil participação efetiva na mudança do paradigma brasileiro de segurança pública. A realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) representa um marco nesse sentido. Precedida por reuniões preparatórias em todas as unidades da Federação, a Conferência constituiu um fórum de discussão entre o Estado (gestores, trabalhadores da segurança pública, governantes) e a sociedade civil (academia, institutos de pesquisa e de ensino profissionalizante, ONGs, setor privado), com o objetivo de rever e construir políticas de

segurança pública para o país, capazes de favorecer o exercício da cidadania e calcadas na participação popular. Foram ouvidas diretamente mais de 225 mil pessoas e, de forma indireta, mais de 500 mil. Essas pessoas se pronunciaram e elegeram 10 princípios e 40 diretrizes as principais diretrizes para a orientação e consolidação de uma ampla e inédita política pública na área da segurança pública no Brasil.

Dentre os 10 princípios definidos pela 1ª Conseg, o mais votado foi o que determina que a política nacional proporcione autonomia às instituições do segmento, transparência na divulgação dos dados e a consolidação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e do Pronasci. Além desse, podem ser mencionados os seguintes princípios: ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana; fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental; e reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado e respeitador da identidades.

Com relação às 40 diretrizes, a mais votada foi aquela que defende a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 308, de 2004, que transforma os agentes penitenciários em policiais penais. Destacam-se, ainda, a título exemplificativo, as seguintes diretrizes: promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais; definir e regulamentar o papel e as atribuições constitucionais dos municípios no tocante à Segurança Pública; e criar mecanismos legais que garantam recursos orçamentários e financeiros mínimos e proporcionais para adoção de políticas públicas na área de prevenção de acidentes.

O novo paradigma gerou a necessidade de capacitar profissionais da área de segurança, com perspectiva de aproximação e integração à sociedade. Uma bolsa de aproximadamente US\$220 é dada aos profissionais que participam desse programa de capacitação. Atualmente, há mais de 400 mil agentes públicos treinados e capacitados para atuar de acordo com a nova abordagem do problema. Para o desenvolvimento do programa, o governo brasileiro investirá, em cerca de cinco anos (de 2007 a 2012), o total de R\$ 6,707 bilhões (cerca de \$US 3 bilhões), o que representa 500% a mais do que foi investido anteriormente.

A atuação da polícia e a proteção e promoção dos direitos humanos

Como se viu, a diretriz básica do Pronasci consiste na articulação entre as políticas de segurança pública e as ações sociais, priorizando a prevenção

do crime e respeitando os direitos humanos, mas igualmente desarticulando as estratégias do crime organizado, como, por exemplo, a corrupção no sistema penitenciário. São eixos fundamentais do programa: a) a formação e a valorização dos profissionais de segurança pública; b) a reestruturação do sistema penitenciário; c) o combate à corrupção policial; e d) o envolvimento da comunidade na prevenção da violência.

No primeiro eixo inclui-se o estímulo do Governo Federal à adoção de “boas práticas” pelas polícias estaduais, às quais se oferecem cursos de capacitação. Destacam-se as seguintes medidas:

- Elaboração de diretrizes nacionais para uso da força e de armas de fogo por profissionais de segurança pública;
- Desenvolvimento de procedimentos operacionais padronizados para as polícias militares; e
- Fomento à criação, implementação e funcionamento de ouvidorias de polícias nos estados da Federação.

Em relação ao primeiro item, foi criado um grupo de trabalho para elaborar diretrizes nacionais sobre uso da força e armas de fogo por profissionais de segurança pública, coordenado conjuntamente pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, ligada à Presidência da República, e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, ligada ao Ministério da Justiça. Além dos representantes das duas Secretarias, o grupo conta com a participação de profissionais de diversas forças policiais (polícias estaduais, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública), de guardas municipais, da academia e de representantes da sociedade civil.

O objetivo geral consiste na ampliação da segurança do profissional e na redução do resultado letal na ação policial. Além da elaboração das diretrizes nacionais sobre uso da força e armas de fogo, o grupo tem como objetivos específicos:

- Subsidiar a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) na definição de armas e equipamentos de proteção individual e coletivos a serem disponibilizados aos estados por meio de financiamento federal;
- Desenvolver orientações gerais para elaboração de matriz de capacitação para uso da força e armas de fogo; e

- Criar padrões sobre procedimentos de revisão e controle de ações que envolvam uso da força, especialmente os que incluam utilização de equipamentos.

No tocante ao segundo item, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) e a SENASP coordenam o desenvolvimento da padronização de procedimentos operacionais, para as polícias militares, pautados pelo respeito aos direitos humanos. Essa padronização de procedimentos operacionais, além de ser ação voltada à modernização do gerenciamento das atividades das instituições de segurança pública, é medida que visa à proteção de policiais e da população em geral. A elaboração de procedimentos padronizados para uso em nível nacional concorre para a divulgação e adoção de boas práticas operacionais.

A padronização de procedimentos permite, também, o controle e avaliação dos processos organizacionais. Sob enfoque da sociedade, a padronização de procedimentos, ao favorecer a menor ocorrência de danos, fortalece a percepção de profissionalização dos agentes e da legalidade das ações policiais.

O terceiro item diz respeito ao fomento à criação, implementação e funcionamento de ouvidorias de polícias nos Estados. A medida busca assegurar a democratização e a transparência das instituições da área de segurança pública.

4. Reflexões e percepções a respeito da prevenção ao crime

As inúmeras causas da violência têm importante componente social. É evidente que eleger o campo penal ou policial como ponto de partida exclusivo para o diagnóstico e enfrentamento da violência e da criminalidade não é suficiente.

Nesse sentido, as diversas perspectivas a seguir devem ser consideradas:

- É preciso garantir, a partir de um enfoque amplo e variado, a articulação entre ações preventivas policiais e ações não policiais direcionadas à redução do crime, da violência e das taxas de reincidência criminal. O fortalecimento da presença do poder público, com o provimento de serviços essenciais de qualidade, deve ser entendido como um direito a ser garantido a todo cidadão. Particularmente, áreas reconhecidamente vulneráveis, onde atuam organizações criminosas, devem ser incorporadas pelo planejamento às estratégias de prevenção à violência e enfrentamento da criminalidade. Esse

cenário nos permite enxergar a intervenção integral em territórios fragilizados, com a reconstrução de espaços urbanos, investimentos – a exemplo de iluminação e saneamento –, valorização de espaços públicos e regularização de terrenos ocupados ilegalmente, assim como programas de criação e ampliação de equipamentos públicos de cultura, lazer, esporte, saúde e educação. Mais que isso, é necessário investir em ações capazes de fortalecer laços comunitários, promover a coesão social, promover o exercício dos direitos humanos e prevenir o envolvimento com atividades ilícitas. Cabe destacar que, no Brasil, os jovens têm sido as principais vítimas da violência, razão pela qual devem ser privilegiados investimentos em programas de profissionalização e geração de emprego e renda para a juventude como meios de prevenção. Tais investimentos devem contar com o envolvimento do poder público e da iniciativa privada, sendo importante, ademais, valorizar ações de empreendedorismo juvenil, como as desenvolvidas pelo Pronasci;

- As armas de fogo são importante elemento causador de violência e mortes no Brasil, onde, em algumas áreas, o risco de morrer vítima de uma arma de fogo é muito elevado – mortes que representam 90% dos casos de homicídio. O Ministério da Justiça, após campanhas de desarmamento (registro de armas e entrega pela população civil) estima que ainda restam quatro milhões de armas sem registro no país. Dados do Ministério da Saúde mostram que a fiscalização e o controle efetuado ao amparo do Estatuto do Desarmamento foram elementos essenciais para uma redução inédita no número de mortes por arma de fogo. Pesquisas mostram que restringir a circulação de armas de fogo tem impacto positivo na redução da violência letal. As estratégias de desarmamento e a garantia de implementação do Estatuto do Desarmamento são passos fundamentais nessa direção. Tais medidas incluem a manutenção periódica das campanhas de recolhimento e de cadastramento de armas de fogo, a mobilização da sociedade civil em torno do tema e a centralização das informações sobre armas civis e militares no Sistema Nacional de Armas (Sinarm), conforme determinação legal. Dessa forma, a periódica aplicação do Estatuto do Desarmamento por meio de campanhas junto à sociedade deve ser entendida como uma estratégia básica e permanente para alcançar os objetivos nessa área;

- O acompanhamento permanente e estreito das ações policiais pelas comunidades é, reconhecidamente, uma das premissas fundamentais para o sucesso de uma política de segurança cuja perspectiva é a prevenção, porque consiste na parceria entre a população e as instituições de segurança pública e

defesa social, como expressão de novas estratégia e filosofia. Dessa forma, o trabalho da polícia comunitária associa e valoriza dois fatores tradicionalmente separados: a identificação e a resolução de problemas da sociedade, com a participação da comunidade, e a prevenção criminal. Além de investir na formação e na implementação de programas de acompanhamento comunitário, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp tem hoje como diretriz imprimir os princípios dessa filosofia nas atividades das forças policiais.

Novo paradigma: o PRONASCI

O Pronasci compreende 94 ações, denominadas Ações Estruturais e Programas Locais. O Programa, de abrangência federal, estende-se e particulariza-se nos estados e municípios. Suas Ações Estruturais visam a modernizar as polícias e o sistema prisional, valorizar os profissionais do setor e combater a corrupção policial e o crime organizado. Já os Programas Locais têm o objetivo de retirar o jovem da rota do crime e inseri-lo nos programas sociais mantidos pelos governos. Para isso, são apresentados projetos que, após analisados por uma equipe técnica do Ministério da Justiça, podem receber financiamento integral para ser implementados pelos governos locais. Novas ações e aquelas em andamento nos estados e municípios – mesmo naqueles dentre os mais de cinco mil municípios brasileiros que não fazem parte das regiões atendidas inicialmente – também podem receber recursos do Pronasci, desde que se enquadrem nos objetivos do Programa.

Entre as 94 ações que envolvem a União, estados, municípios e a própria comunidade, destacam-se as seguintes:

- Bolsa-formação: os profissionais de segurança pública recebem novos estímulos para estudar e atuar junto às comunidades. Policiais civis e militares, bombeiros, peritos e agentes penitenciários de baixa renda têm acesso a uma bolsa de até R\$ 400. Para ter direito ao benefício, o profissional de segurança pública tem de participar e ser aprovado em cursos de capacitação promovidos, credenciados ou reconhecidos pela Senasp, do Ministério da Justiça, perceber salário bruto até R\$ 1.700 e não ter sido condenado, nos últimos cinco anos, por ato administrativo de natureza grave;
- Formação policial: a qualificação dos profissionais de segurança pública inclui forte componente sobre promoção e proteção dos direitos humanos. São utilizadas tecnologias não letais e é oferecido treinamento e

aperfeiçoamento de técnicas de investigação, sistema de comando de incidentes, perícia balística, DNA forense, medicina legal, entre outras. Os cursos são oferecidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), formada por 66 universidades públicas e particulares, além de telecentros para educação à distância;

- **Mulheres da Paz:** o projeto capacita mulheres líderes comunitárias em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para que possam agir como agentes multiplicadores do programa, tendo como tarefa aglutinar jovens a serem incluídos nas ações do Pronasci;

- **Protejo:** volta-se a jovens desagregados de suas famílias ou expostos à violência doméstica ou urbana e oferece atividades esportivas, educacionais e culturais. Depois de um ou dois anos em que são favorecidos pelo projeto, esses jovens atuam como multiplicadores para a construção de uma cultura de paz nas comunidades em que vivem. Uma bolsa no valor de R\$ 100 (reais) por mês – aproximadamente US\$ 60 – é oferecida como incentivo para a participação nas atividades do projeto;

- **Sistema prisional:** ademais da criação das já citadas penitenciárias especiais para jovens adultos, está prevista assistência específica para as mulheres apenadas, como berçário e enfermaria. A reestruturação do sistema prisional envolve ações que visam à qualificação de agentes penitenciários e à formação profissional de presos;

- **Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública:** prevê o acesso dos servidores de segurança pública de baixa renda, que percebem até quatro salários mínimos mensais, a unidades populares de habitação, e dos servidores que recebam cerca de até dez salários mínimos, a cartas de crédito para a compra da casa própria. O plano conta com o apoio da Caixa Econômica Federal; e

- **Parcerias com Ministérios e Secretaria:** determinadas ações previstas no Pronasci são fruto de parcerias com outros Ministérios e Secretarias Especiais. Assim, está prevista ação conjunta do Pronasci com o Programa de Aceleração do Crescimento em regiões com obras de urbanização voltadas à recuperação de espaços urbanos e melhoria da infraestrutura nas comunidades. Outro exemplo é a parceria firmada com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, da Presidência da República, que resultou na ampliação do projeto Viva Voz, direcionado a orientar jovens e famílias sobre o problema das drogas.

Direitos humanos e combate à tortura

O Governo implementa o Plano de Ações Integradas para a Prevenção e o Combate à Tortura, lançado em 2006, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. O plano já conta com a adesão de 11 estados e do Distrito Federal e suas ações são destinadas a punir efetivamente a prática da tortura e fortalecer a vítima. A gravação em vídeo dos interrogatórios e a realização, sem aviso prévio, de visitas a unidades que abrigam pessoas detidas, a criação de Ouvidorias específicas para os sistemas policial e carcerário, além da capacitação de entidades da sociedade civil para o monitoramento de locais de privação de liberdade, estão entre as medidas propostas pelo plano.

Foi criado, em 2006, o Comitê Nacional para a Prevenção e o Combate à Tortura, no âmbito da SEDH e com a participação, inclusive, da academia e da sociedade civil. Cabe ao Comitê recomendar políticas e promover a cooperação interinstitucional na prevenção e no combate à tortura. Em linha com o artigo 22 da Convenção das Nações Unidas contra Tortura, o Comitê está habilitado a receber e apurar denúncias de qualquer pessoa sobre casos dessa natureza.

5. Comunidade Internacional

O Brasil apresentou à Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, em sua 17ª Sessão, projeto de resolução que veio a ser adotado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em sua 42ª Sessão Plenária, em julho de 2008 (ECOSOC 2008/24). A Resolução, intitulada “Fortalecimento da prevenção ao crime urbano: uma abordagem integrada”, estimula os Estados Membros a inserir a perspectiva da prevenção do crime em todas as políticas e programas sociais econômicos pertinentes, de modo que incidam, de forma efetiva, sobre as condições em que emergem o crime e a violência.

A realização, no Brasil, do 12º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal vem somar-se aos esforços do Governo brasileiro no campo da prevenção ao crime, uma vez que servirá como fórum para a troca de experiências e boas práticas entre os países, além de aprovar as diretrizes das políticas globais acerca dessa temática nos próximos cinco anos. O Brasil oferecerá toda contribuição ao 12º Congresso, em particular os acertos e experiências exitosas, e espera sejam, na oportunidade, definidas

linhas de ação para tornar mais efetivas e eficientes as estratégias de prevenção ao crime, bem como para aperfeiçoar os nossos sistemas de justiça criminal – buscando inclusive maior celeridade na ação da justiça propriamente dita.

As políticas e experiências exitosas têm entre seus pré-requisitos o diagnóstico, planejamento, execução e avaliação, tomando em conta as peculiaridades e circunstâncias culturais e sociais do país e até mesmo de regiões e localidades.

Capítulo 4 – Prevenção e enfrentamento ao tráfico de pessoas e à violência contra migrantes, trabalhadores migrantes e suas famílias*

Introdução

O Governo brasileiro considera que o tráfico de pessoas está entre os crimes internacionais mais condenáveis. Seu enfrentamento requer empenho da comunidade internacional em suas atividades de cooperação bilateral e multilateral.

O Brasil vem construindo e implementando política de enfrentamento ao tráfico de pessoas centrada na perspectiva de conferir à temática um caráter transversal, que permita a atuação de diversos órgãos do governo federal das áreas consular e jurídica, na educação, na saúde, na assistência social, na promoção da igualdade racial, no trabalho e emprego, no desenvolvimento agrário, na proteção e promoção dos direitos humanos, em particular da mulher, no turismo e na cultura.

As autoridades brasileiras acreditam que é fundamental a ampla divulgação da questão do crime de tráfico de pessoas para a sociedade, pois sem a participação dos setores e organizações sociais, o silêncio e a ignorância sobrepõem-se, criando dificuldades para a identificação dos casos. A colaboração da sociedade permite a identificação dos perfis das vítimas, dos traficantes, dos lugares de ocorrência do aliciamento e dos destinos dos traficados.

No Brasil, as ações do tráfico de pessoas caracterizam-se, basicamente, pelo recrutamento de mulheres e homossexuais em situação de vulnerabilidade,

*Os assuntos tratados neste capítulo correspondem aos itens 6 e 10 da agenda do XII do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do crime e justiça criminal

em condições econômicas precárias e em busca de melhores oportunidades de vida no exterior. No tráfico internacional de pessoas, em geral, o delito é praticado por organizações criminosas mais ou menos articuladas, enquanto nas rotas internas, as organizações utilizam estrutura amadora.

Um dos estudos mais importantes para a compreensão do tráfico de pessoas no Brasil foi a Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual – Pestraf, realizada em 2002. A pesquisa, de abrangência nacional, mapeou 241 rotas de tráfico interno e internacional de crianças, adolescentes e mulheres brasileiras. O estudo identificou que o Brasil também constitui destino de pessoas traficadas a partir de países de outros continentes, incluindo famílias inteiras, com preponderância de pessoas do sexo feminino, oriundas de países como, por exemplo, da Nigéria, na África, da China e da Coreia, na Ásia, e, sobretudo, de países vizinhos, como a Bolívia, Peru e Paraguai.

A pesquisa mostra que o traficante tem bom nível cultural e é geralmente do sexo masculino. Contudo, a Pestraf estima que a atuação criminosa feminina está em torno de 41%, principalmente na função de aliciadoras.

1. Quadro legislativo e compromissos internacionais

O Brasil é Parte contratante do Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças e do Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Aérea ou Marítima, ambos adicionais à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

O tráfico de pessoas para fins de prostituição ou outra forma de exploração sexual é considerado crime, de acordo com o Código Penal Brasileiro (art. 231 e 231-A). Embora ainda não exista legislação específica para punir o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes, com previsão de técnicas especiais de investigação, persecução penal, extradição onde for o caso e assistência jurídica mútua, cabe ressaltar que estão em vigência dispositivos legais que podem ser aplicados subsidiariamente. Destacam-se, nesse contexto, a Lei nº 9.034, de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas e a Lei nº 9.807, de 1999, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.

A Lei nº 9.807 instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. A conversão da vítima no papel de testemunha permite sua participação na identificação e responsabilização dos criminosos. Os investigadores encontram forte resistência por parte das vítimas em identificar os traficantes quando não há o devido acompanhamento psicológico, uma vez que as mesmas temem represálias.

Já a Lei nº 9.034 dispõe sobre a “utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas”, estando as variáveis relativas ao tráfico de pessoas e ao contrabando de migrantes contempladas. Essa lei representa uma importante ferramenta de combate ao crime organizado transnacional e está em absoluta consonância com os acordos internacionais ratificados pelo Brasil.

No tocante à repressão e responsabilização do tráfico de pessoas para fins de remoção de órgãos, recorre-se à Lei nº 9.434, de 1997, que penaliza os casos de comercialização de tecidos, órgãos e partes do corpo humano. Com base nesta lei, a justiça federal condenou, em 2004, mais de 20 pessoas acusadas de participar de uma rede internacional que recrutava pessoas no Brasil para vender seus rins em outros países.

No que tange à migração irregular, o Brasil adota, ao contrário de outros países, uma posição de respeito aos migrantes, percebendo-os como sujeitos de direitos. Prova disso foi a aprovação da Lei nº 11.961, de 2009, que regularizou aproximadamente 45 mil imigrantes irregulares e lhes garantiu os mesmos direitos e deveres dos nossos nacionais, como a liberdade de circulação no território nacional e o pleno acesso a trabalho remunerado, à educação, à saúde pública e à Justiça. Da mesma forma, foi elaborado pelo Executivo Federal o projeto da nova lei de estrangeiros (PL nº 5.655, de 2009), resultado de ampla discussão nos diversos segmentos da sociedade brasileira, e que já se encontra em etapas adiantadas da tramitação no Congresso Nacional.

É fato que, na visão brasileira, a migração deve ser vista e tratada do ponto de vista dos direitos humanos, como caminho mais viável para a inserção do imigrante na sociedade, seguindo a orientação expressa nos instrumentos internacionais, como as Convenções de Viena e de Genebra, a Carta das Nações Unidas e os Protocolos de Palermo sobre o tema. É nessa direção que atua o citado projeto de lei, pois defende o tratamento da imigração sob

a ótica humanitária e prevê, no escopo da política nacional de migração, medidas facilitadoras para regular os fluxos migratórios, combatendo práticas de xenofobia, deportações em massa, tráfico de pessoas e de migrantes e outras práticas abusivas, advindas, muitas vezes, de situação migratória irregular.

O Governo brasileiro, por meio da Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (ETP) da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, conduziu investigações científicas sobre a violência contra migrantes, trabalhadores migrantes e suas famílias, em articulação com vários setores e autoridades nacionais e internacionais. A partir das informações colhidas, foram adotadas, para cada caso, medidas que resultaram na edição da Lei nº. 12.015, de 2009, que ampliou a tipificação das formas e melhor definiu o crime de tráfico de pessoas, com fins de exploração sexual, tanto no âmbito interno quanto externo. Ampliou, ainda, as penas anteriormente previstas para o referido ilícito e suas vertentes, como forma de desestimular a prática e a reincidência.

É importante ressaltar que o ingresso de estrangeiros no País de forma irregular ou clandestina não constitui, por si só, crime, mas apenas uma infração administrativa. O Brasil procura, concomitantemente, aplicar uma política de regularizações migratórias freqüentes e incentiva a discussão e aprovação de acordos bilaterais e multilaterais de regularização migratória e residência. Podem ser citados como exemplos os recentes acordos de residência estabelecidos entre os Estados-parte do Mercosul, Bolívia e Chile, que já se encontram em vigência.

Cabe lembrar ainda que a legislação brasileira possui diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que garantem a proteção dos migrantes e de suas famílias, de uma forma geral e ampla. A Constituição Federal enumera uma série de direitos e garantias fundamentais, independentemente de origem ou nacionalidade, e, no plano infraconstitucional, o art. 95, da Lei nº. 6.815, de 1980, garante expressamente aos estrangeiros os mesmos direitos reconhecidos aos brasileiros. Assim, no Brasil, vige o tratamento igual, quanto aos direitos e garantias fundamentais, entre trabalhadores nacionais e não nacionais, e o descumprimento de qualquer preceito relativo a ambos terá reflexos nos foros jurídicos cível, trabalhista, e até mesmo criminal. Em caso de violência, brasileiros e estrangeiros podem, em igualdade de condições, denunciar ocorrências às Delegacias Regionais do Trabalho – DRT, órgãos especializados no combate a práticas criminosas nas relações de trabalho.

Podem recorrer, igualmente, aos Tribunais Regionais do Trabalho para ver suas pretensões trabalhistas atendidas.

O migrante menor de idade não pode efetuar viagens – seja ingresso, trânsito ou saída do território nacional – sem estar acompanhado pelo responsável ou munido de autorização expressa do mesmo, de acordo com o Estatuto do Estrangeiro (art. 7º, inc. I, Lei nº. 6.815, de 1980) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 83 a 85, Lei nº. 8.069, de 1990).

Em 2009, observa-se a criação do Grupo de Trabalho sobre Legislação de Tráfico de Pessoas, instituído pela Portaria nº 194, do mesmo ano. O grupo dedicou-se ao acompanhamento de assuntos legislativos e aperfeiçoamento da legislação brasileira relativa ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e crime correlatos. Composto por representantes de diferentes áreas do governo federal, e tem como convidados funcionários de diversos órgãos da administração pública e de organismos da sociedade civil. A criação do grupo faz parte do cumprimento das ações de prevenção ao tráfico de pessoas previstas no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

2. Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e instituições relacionadas

O Brasil inaugurou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas em 26 de outubro de 2006, por meio do Decreto nº 5.948, na esteira da ratificação do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, ocorrido em 12 de março de 2004 – incorporado pelo Decreto nº 5.017, do mesmo ano. Diversos órgãos do governo federal e organizações da sociedade civil contribuíram para a elaboração da política, que estabelece princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas.

Em seguida, veio o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP, lançado em 08 de janeiro de 2008 e oficializado pelo Decreto nº 6.347, do mesmo ano. O plano tem a função de assegurar a implementação da Política Nacional de Enfrentamento, mediante o estabelecimento de metas que devem ser cumpridas em um prazo de dois anos e executadas de forma integrada por diversos órgãos do poder público, evitando-se, assim, a sobreposição de ações. O PNETP prevê ações não

apenas na área de justiça e segurança pública, mas também nas áreas consular e jurídica, de educação, saúde, assistência social, promoção da igualdade racial, trabalho e emprego, desenvolvimento agrário, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura.

O Ministério da Justiça busca estabelecer uma via de comunicação entre policiais, promotores, juízes e demais representantes da sociedade civil organizada interessados, possibilitando a integração de uma ampla rede de instituições no enfrentamento desse crime. Nesse contexto, veicula-se campanha publicitária permanente sobre o tráfico internacional de mulheres desde 2007.

Às vésperas de completar seu segundo aniversário, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aliado à Política Nacional de Enfrentamento, tem alcançado grandes avanços no combate a esse crime. Dentre as metas já atingidas estão a realização e publicação de estudos e pesquisas na área. Foram publicadas, por exemplo, o “I Diagnóstico sobre o tráfico de seres humanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Ceará”, “Pesquisa sobre tráfico de seres humanos no Estado do Rio Grande do Sul”, “Indícios de tráfico de pessoas no universo de deportados (as) e não admitidos(as) que regressam via aeroporto de Guarulhos”. Estão previstas outras publicações até o final da vigência do Plano Nacional, em 2010, assim como os resultados do GT de legislação e do Plano Nacional.

O PNETP também se destaca em relação à capacitação de profissionais relacionados a esta área. Dentre os projetos de capacitação já realizados, destacam-se: a) curso para 600 profissionais, em parceria com a Universidade de Brasília; b) curso “Tráfico de seres humanos”, na modalidade de educação à distância, oferecido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, que já formou 14.379 profissionais de segurança pública; c) Seminário Nacional sobre Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas: Rede de Atendimento e Acolhimento, realizado em parceria com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; d) I Seminário Internacional sobre Migração Irregular e Tráfico de Pessoas, realizado em parceria com o Departamento de Polícia Federal; e e) Seminário Políticas Migratórias e Tráfico de Pessoas no Brasil: estudo de uma ferramenta, realizado em parceria com o Centro Scalabrano de Estudos Migratórios e o UNODC.

Nessa mesma linha de ação, o governo federal, por meio Pronasci, vem obtendo resultados significativos na redução da violência, estando incluídas nas metas do programa o combate à lavagem de dinheiro e o enfrentamento

ao tráfico de pessoas. No âmbito do Pronasci, duas ações tratam especificamente do tráfico de pessoas: o desenvolvimento da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de pessoas (Ação nº 40) e o apoio ao desenvolvimento de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Ação nº 41). Já foram implementados Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas nos estados do Acre, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, além dos Postos Avançados, nos aeroportos de Belém do Pará e de Guarulhos. Convênios de criação de novos núcleos nos estados da Bahia e Ceará, e de novos postos também na Bahia e no Rio de Janeiro, foram assinados.

A Polícia Federal tem desenvolvido ações, nos últimos anos, com vistas a aprofundar e consolidar o conhecimento e a conscientização de seus agentes em relação ao fenômeno do tráfico de pessoas, com vistas à maior efetividade nas investigações. São exemplos diversos treinamentos e seminários a delegados responsáveis pela condução das investigações da corporação sobre esse delito, oferecidos nas Oficinas Regionais Sobre Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual e Laboral. Durante a preparação para o ingresso na carreira policial, os alunos da Academia Nacional de Polícia recebem treinamento específico sobre os delitos que violam os direitos humanos e o tráfico de pessoas. Os policiais federais recebem, ainda, treinamento para proceder à investigação e identificação de bens obtidos com recursos ilícitos, viabilizando posterior pedido de apreensão, seqüestro ou arresto dos mesmos.

Os resultados são atestados pela intensificação das ações de inteligência e o aumento do número de operações policiais deflagradas e bem sucedidas que se seguiram aos levantamentos de dados técnicos. O Brasil parte do entendimento de que o combate a esse tipo de tráfico não deve ser tarefa isolada de um ou outro País, à luz da própria dinâmica do delito. Todas essas iniciativas permitiram a elaboração de novas ações, articuladas entre vários órgãos nacionais e internacionais que conduziram à identificação de diversas rotas de tráfico de pessoas, sua supressão e a punição dos responsáveis.

Os Consulados e Embaixadas do Brasil no exterior fornecem assistência em casos de cidadãos brasileiros vítimas de tráfico de pessoas no exterior. A autoridade consular poderá emitir Autorização de Retorno ao Brasil – ARB, documento provisório que permite o regresso imediato ao País, caso o nacional não esteja de posse de seu passaporte. Por orientação do Ministério das Relações Exteriores, as embaixadas e consulados brasileiros na Europa realizaram mapeamento da rede de apoio e abrigo locais, com o objetivo de

atuar em parceria com os países europeus e garantir a devida proteção à vítima.

3. Perspectivas e iniciativas

As ações, atividades e metas previstas no Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas vêm sendo desenvolvidas por um elenco de atores distintos e acompanhadas pelo Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação, encarregado do relatório final a ser apresentado à Presidência da República, aos organismos internacionais e a toda a sociedade brasileira, em janeiro de 2010.

Para atender à necessidade de contínuo aperfeiçoamento e aparelhamento das autoridades policiais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlacionados, está prevista a organização de setores e equipes de policiais especializados no combate à ação de organizações criminosas. Essas medidas seguem as disposições da Lei nº. 9.034, de 1995, sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. O Poder Judiciário instituiu, ademais, varas especializadas para julgar processos relativos ao crime organizado.

O Governo brasileiro dispõe de um Programa Nacional de Capacitação, que sistematizou metodologias e ações de formação de multiplicadores já empregadas, com êxito, no enfrentamento ao tráfico de pessoas. O programa será adotado por todos os núcleos e parceiros.

Na vertente da persecução penal dos aliciadores de migrantes, ciente da complexidade e da transnacionalidade do tráfico, o Governo enviou ao Congresso Nacional o projeto da nova Lei de Estrangeiros. Nele se busca fortalecer a condição jurídica da vítima. O projeto prevê a regularização da permanência, em caráter temporário ou permanente, do imigrante que efetivamente cooperar com as investigações para a identificação dos responsáveis pela prática criminosa, sendo-lhe assegurado ainda, caso deseje, o retorno ao seu país de origem ou de residência.

Em que pesem as recentes iniciativas, constata-se que a legislação brasileira ainda não está perfeitamente adequada aos termos do Protocolo de Palermo contra o tráfico de pessoas. Não há dispositivo penal específico que puna o tráfico de pessoas para fins de exploração laboral, nem para remoção de órgãos. Tampouco há legislação específica para o crime de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes que contemple,

por exemplo, o uso de técnicas especiais de investigação, a extradição e assistência judicial mútua.

No intuito de propor avanços na legislação brasileira, o Grupo de Trabalho sobre Legislação de Tráfico de Pessoas, vem examinando alguns dispositivos legais e projetos de lei que propõe emendas ao Código Penal e ao Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros. Com vistas a tipificar mais acuradamente o tráfico de pessoas, suas penalidades e outras disposições correlatas. Vem sendo também objeto de consideração Projeto de Lei que estabelece normas para a organização e a manutenção de políticas públicas específicas de prevenção e enfrentamento ao tráfico de seres humanos, especialmente mulheres e crianças. O projeto institui o Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos e dispõe sobre a regulamentação de seus aspectos civis e penais.

Processo em andamento de reestruturação da Polícia Federal prevê a criação de unidade específica de combate ao tráfico de pessoas. Como forma de promover a colaboração da vítima, a instituição vem trabalhando em coordenação com outros órgãos, como o Ministério Público do Trabalho e Emprego, o Ministério do Trabalho e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Recentes convênios entre essas instituições vão propiciar o atendimento e encaminhamento de casos para unidades especializadas na atenção à vítima. Acredita-se que essa medida pode fortalecer os laços de confiança com o poder público e levar as vítimas a colaborar espontaneamente para o desmantelamento das organizações criminosas.

Importante sistema de coleta de dados existente é o chamado disque-denúncia, que consiste em números telefônicos oferecidos à população para denúncias de delitos contra crianças, adolescentes e mulheres. Sistema de coleta de dados específico para o tráfico de pessoas está sendo desenvolvido pela Secretaria Nacional de Justiça, em parceria com organismos internacionais.

Em coordenação com a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero), serão instalados novos postos avançados nos aeroportos, de atendimento e prevenção. Finalmente, cabe citar o Projeto Mulheres da Paz – que capacita mulheres líderes de comunidades em temas como ética, direitos humanos, civis e políticos e econômico e sociais – com os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o que atende a um dos princípios fundamentais no combate à violência: a cooperação entre órgãos governamentais na execução de ações.

4. Cooperação Internacional

O Brasil vem colhendo bons resultados em seu relacionamento com os demais membros da comunidade internacional no âmbito do enfrentamento ao tráfico de pessoas e migrantes e combate a organizações criminosas, em particular na cooperação jurídica internacional em questões criminais, como nos casos de confisco, persecução criminal e extradição, ao amparo de acordos internacionais.

Do ângulo da proteção às vítimas, o Brasil dispõe do Programa de Assistência a Crianças e Adolescentes Vítimas de Tráfico para fins de Exploração Sexual desde 2006. Por meio de atividades de formação, assistência técnica e financeira, o programa desenvolveu metodologia para o atendimento social e psicológico, bem como para assistência jurídica a crianças e adolescentes vítimas do tráfico. Essas ações auxiliam a superação dos traumas da vitimização e informam às vítimas os seus direitos, o que favorece seu retorno à convivência familiar e comunitária e às atividades produtivas. Os componentes do programa foram identificados a partir dos dispositivos do Protocolo de Palermo. O Programa vem sendo implementado em municípios situados em rotas do tráfico interno e internacional e nas regiões fronteiriças.

No campo da cooperação entre os Países Membros dos Protocolos contra o Tráfico de Pessoas e contra o Contrabando de Migrantes, foram criadas parcerias com Portugal e Bélgica, para promover ações conjuntas em especial de assistência das vítimas. Também há iniciativas de cooperação com o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime e com a Organização Internacional do Trabalho para a disseminação de informações acerca do tema e melhor integração entre os agentes de segurança dos diversos países. Abre-se, com essas medidas, importante canal de comunicação e troca de informações e experiências entre os países parceiros, o que facilita a obtenção de dados importantes para o combate ao ilícito.

Por outro lado, reveste-se de caráter especialmente oportuno o aprofundamento da cooperação contemplada no âmbito do Mercosul. O combate ao contrabando de migrantes e tráfico de pessoas é dificultado pela dimensão territorial do Brasil e pela extensão de suas fronteiras, o que requer grande agilidade nas operações. A repressão ao tráfico é, ainda, dificultada pelo custo relativamente baixo das ações criminosas, que se beneficiam ainda do amplo acesso aos meios de comunicação e o trânsito rápido entre portos e aeroportos.

O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime vem cooperando de forma valiosa para a atuação do Brasil no enfrentamento ao tráfico de pessoas e crimes correlatos. O Escritório fornece dados, a exemplo de informações sobre o perfil dos traficantes e o das vítimas, das regiões vulneráveis do território nacional e das rotas usadas, importantes para a determinação de metas e ações a serem adotadas pelas autoridades brasileiras.

Do mesmo modo, o UNODC, monitorando a implementação dos instrumentos legais pelos países signatários, promove o conhecimento do ilícito na região, o divulga a cada um dos Estados e sugere um conjunto de providências eficazes ao enfrentamento do crime.

O Escritório presta ainda valiosa assistência técnica, especialmente na capacitação dos atores envolvidos na repressão dos delitos citados, no aparelhamento das instituições e na constante colaboração para com as instituições que atuam nos três eixos: prevenção, repressão e atendimento às vítimas.

5. Reflexões à comunidade internacional – Aspectos sociais

O governo brasileiro entende que a estratégia internacional para enfrentar esse crime deve dar ênfase a:

- Aperfeiçoamento dos métodos de repressão ao tráfico de pessoas e de migrantes, por meio da cooperação entre países de origem, de trânsito e de destino, formando-se equipes conjuntas de investigação;
- Reconhecimento de que este hediondo fenômeno, em qualquer de suas manifestações e em inúmeros casos, tem uma profunda ligação com a pobreza e com as profundas diferenças econômico-sociais observadas em algumas regiões;
- Entendimento de que o migrante deve ser considerado como sujeito de direitos, e não como uma pessoa em situação criminal, devendo obter do Estado um tratamento digno e humanitário. Para tanto, faz-se necessário instituir políticas migratórias humanitárias em que a promoção e a proteção dos direitos humanos do migrante devem merecer especial atenção por parte do Estado;
- Criação de tipos penais específicos e distintos, um para o tráfico de órgãos e outro para o tráfico de pessoas para fim de extração dos órgãos;
- Modos de coibir o consumo de produtos oriundos da exploração da mão-de-obra das vítimas que, nesse caso, vivem em condição análoga a de escravos;

- Integração dos sistemas de informações na área de tráfico de pessoas e de migrantes, com o objetivo de facilitar o conhecimento sobre o fenômeno;
- Atribuir um caráter transversal ao enfrentamento ao tráfico de pessoas não apenas em ações da área de justiça e segurança pública, mas também das áreas consular e jurídica, educação, saúde, assistência social, promoção da igualdade racial, trabalho e emprego, desenvolvimento agrário, direitos humanos, proteção e promoção dos direitos da mulher, turismo e cultura;
- Revisão do Protocolo de Palermo, de forma a torná-lo mais apto a atender às novas realidades e a intensificar, por exemplo, a prevenção e repressão ao tráfico de órgãos;

Como país receptor de migrantes em diferentes momentos de sua História, o Brasil tem a tradição de acomodar diferenças e conciliar diversidades. Parte ativa de dinâmicos processos de integração – o Mercosul e a UNASUL - que compreendem as diversas atividades econômicas, sociais e culturais das sociedades sul-americanas, o Brasil tem presente a imprescindibilidade da promoção e proteção dos direitos humanos como requisito primordial do desenvolvimento das sociedades, de uma convivência harmoniosa entre os povos e a consolidação de uma cultura de paz. Do ponto de vista brasileiro, as fronteiras constituem importante fator de aproximação entre países vizinhos.

Capítulo 5 – Combate à lavagem de dinheiro e abordagens práticas de enfrentamento à criminalidade*

Introdução

A percepção da lavagem de dinheiro como um problema social – de caráter não apenas nacional, mas também internacional – surgiu no final da década de 80, com a sua consequente introdução em diversos instrumentos internacionais, que passaram a exigir medidas para sua criminalização - tais como a Convenção de Viena, de 1988, a Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000, e a Convenção Contra a Corrupção, de 2003.

Nos anos 90, a prevenção e a repressão ao crime organizado passam a estar cada vez mais associados ao combate aos diversos meios de corrupção que favorecem a criminalidade, assim como a toda forma de criminalidade que gere lucros. A condenação e a prisão de integrantes de organizações criminosas surgem como medidas necessárias, porém insuficientes para reduzir as estatísticas de criminalidade. Neste contexto, verifica-se que a desestruturação dessas organizações depende do corte do fluxo de recursos financeiros da qual se alimentam. O combate ao crime de lavagem de dinheiro impede que recursos ilícitos sejam utilizados para a execução de novos crimes.

*Os assuntos tratados neste capítulo correspondem aos itens 7 e 9 da agenda do XII do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do crime e justiça criminal

1. Quadros legislativo e institucional

Entre os principais avanços do governo brasileiro na implementação de medidas efetivas de combate à lavagem de dinheiro, destaca-se a Lei nº 9.613, de 1998, que deu novo impulso ao enfrentamento a esse tipo de crime no Brasil. A tipificação do crime e a criação da unidade de inteligência financeira brasileira (COAF), no âmbito do Ministério da Fazenda, permitem ao país implementar importantes recomendações internacionais, em especial as do Grupo de Ação Financeira Internacional contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI).

Políticas de combate à lavagem de dinheiro e criminalidade

O Ministério da Justiça do Brasil elegeu o combate à lavagem de dinheiro como uma de suas políticas prioritárias, desde 2003, e tem presente que a eficácia de suas ações requer permanente fortalecimento da cooperação e da interação entre diversos níveis do governo.

À luz dessa prioridade, foram criados os Departamentos de Estrangeiros e de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). O Departamento de Estrangeiros funciona como autoridade central que processa os pedidos de extradição e de transferência de presos. Já o DRCI tem por função articular o conjunto de ações governamentais de combate à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos ilícitos no Brasil e no exterior, reavendo o patrimônio público lesado. O departamento também atua como autoridade central brasileira para pedidos de cooperação jurídica internacional, recebendo e examinando a viabilidade de homologação formal de sentenças estrangeiras, cartas rogatórias, informação de direito estrangeiro e pedidos para obtenção de decisões judiciais brasileiras, em matéria penal e civil, inclusive pedidos de confisco e perdimento de bens. Por fim, o DRCI também recebe e analisa pedidos de cooperação baseados no princípio da reciprocidade, que são transmitidos por intermédio do Ministério das Relações Exteriores.

Iniciativa inovadora, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro conjuga os conhecimentos e interesses dos diversos órgãos participantes orientados a um mesmo objetivo. A Estratégia constitui um espaço onde os diversos órgãos podem elaborar, de modo coordenado, políticas públicas consistentes e eficazes para o enfrentamento à criminalidade.

A Estratégia compreende a definição de um plano de ações anuais ou plurianuais. É realizada uma reunião plenária ao final de cada ano, com o objetivo de avaliar os resultados atingidos no período considerado e de definir os temas a serem trabalhados nos períodos seguintes. O modelo de trabalho articulado entre os órgãos do governo, inaugurado em 2004, vem sendo repetido com sucesso nos anos subsequentes.

Para acompanhar os trabalhos dos grupos que constituem a Estratégia, foi criado o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro. Em reuniões trimestrais, o Gabinete acompanha a execução das ações aprovadas, realiza gestões para viabilizar o seu cumprimento, autoriza mudanças no escopo das mesmas, e se necessário, cancela ações originalmente previstas.

No âmbito da ENCCLA, diversas ações já se tornaram boas práticas no combate à lavagem de dinheiro. A seguir, são descritas algumas delas:

- Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: Tem o propósito de fortalecer a coordenação entre os agentes públicos. Oferece cursos e treinamentos para fortalecer capacidades e habilidades necessárias à adoção de medidas preventivas e de condução de inquéritos e de ações penais relacionados ao crime de lavagem de dinheiro;
- Sistema Nacional de Cadastro de Bens Apreendidos: Em 2006, foi criado um Cadastro Nacional de Bens Apreendidos que indica a quantidade e localização de todos os bens sujeitos a medidas assecuratórias. Em 2007, o Conselho Nacional de Justiça assumiu a direção dos trabalhos para o cumprimento dessa meta, concretizada em dezembro de 2008, com a instituição do Sistema;
- Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro: Unidade modelo para a aplicação de soluções de análise tecnológica a grandes volumes de informações e para a difusão de estudos sobre as melhores práticas em “hardware”, “software” e adequação de perfis profissionais necessários a essa análise tecnológica. O Laboratório busca desenvolver pesquisa aplicada à tomada de decisões nas instâncias de planejamento de casos, estatísticas para novas estratégias e treinamento e capacitação de agentes públicos. Funciona, deste modo, como replicador das melhores práticas, tecnologias e metodologias avançadas;
- Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Publicado em 2008, o Manual é dedicado aos temas da cooperação cível e

penal, difunde informações sobre a cooperação jurídica internacional entre os operadores nacionais da cooperação. No âmbito da cooperação penal o Manual visa aproximar o operador do direito brasileiro da realidade prática e normativa da cooperação jurídica internacional, apresentando-a como mecanismo eficaz de combate à criminalidade transnacional;

- Programa Nacional de Difusão da Cooperação Jurídica Internacional – Programa Grotius Brasil: Inspirado no programa Grotius que vigorou na Europa entre os anos de 1996 e 2000, o programa brasileiro visa a: a) incentivar e promover a capacitação de agentes públicos na área de cooperação jurídica internacional b) fomentar o ensino, a pesquisa e a extensão acadêmica em temas relacionados à cooperação jurídica internacional, e c) viabilizar publicações sobre cooperação jurídica internacional, oriundas de pesquisa científica;

- Informações sobre movimentações financeiras: o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), unidade de inteligência financeira brasileira, recebe e analisa comunicações de operações feitas pelos setores obrigados, nos termos da referida lei de lavagem de dinheiro. Identificados quaisquer indícios da existência dos ilícitos previsto na lei, ou de outra natureza, são elaborados relatórios de inteligência financeira, posteriormente encaminhados às autoridades de persecução penal. A mesma lei ainda confere ao COAF competência para regular os setores com dever legal de reportar operações que não possuam órgão regulador próprio. O COAF instituiu sólidos procedimentos no desempenho de suas funções, baseados nos princípios de gestão de riscos, governança corporativa e forte investimento na capacitação de pessoas e em sistemas;

- Cadastro de clientes do sistema financeiro nacional: sistema informatizado com dados cadastrais relativos às contas de depósitos à vista, depósitos de poupança, depósitos a prazo e outros bens, direitos e valores, diretamente mantidas por clientes de instituições financeiras ou por seus representantes legais e procuradores. O cadastro permite identificar o relacionamento entre instituições financeiras e seus correntistas ou clientes, ou ainda seus respectivos representantes legais ou convencionais; e

- BACEN-Jud: na esteira do Cadastro, que tornou o rastreamento de contas bancárias no Brasil mais célere, foi criado sistema eletrônico para o envio de ordens judiciais de bloqueio de ativos em contas bancárias no âmbito do Banco Central do Brasil, denominado BACEN-Jud. Esse sistema, além do cumprimento de determinações judiciais de bloqueio e desbloqueio de

contas e de ativos financeiros, permite a obtenção de saldos, extratos e endereços de clientes do sistema financeiro e está à disposição das autoridades de persecução penal no Brasil. Portanto, qualquer solicitação de auxílio jurídico direto poderá ser atendida.

2. Perspectivas e desafios

O Brasil é favorável à unificação dos dados de registro de pessoas, bens e direitos de titularidade dos cidadãos, de modo a facilitar o acesso a informações relevantes no combate à criminalidade. O acesso a tais informações, quando realizado por meio de sistemas informatizados unificados, torna significativamente mais ágil a atuação das autoridades, nos âmbitos nacional e internacional. Essas medidas beneficiam, igualmente, a prestação de cooperação jurídica internacional de forma mais abrangente e eficaz.

O Brasil dispõe de vários sistemas nacionais de registros – de Veículos Automotores, de Clientes do Sistema Financeiro Nacional, de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa, no âmbito do Poder Judiciário, de Declaração de Informações Imobiliárias, de Bens Apreendidos, de Procurados e Impedidos, no âmbito da Polícia Federal, de Informações de Segurança, de Entidade Qualificadas.

Os membros do Poder Judiciário podem obter informações sobre a situação patrimonial de pessoas criminalmente processadas, utilizando o programa criado em parceria entre a Receita Federal do Brasil e o Conselho Nacional de Justiça, que no momento também está empenhado na criação do cadastro nacional unificado de serviços cartoriais. O pretendido cadastro reunirá informações sobre registros civis, de imóveis e de títulos. Do mesmo modo, a Controladoria-Geral da União – CGU busca consolidar o Cadastro Nacional de Juntas Comerciais, com informações sobre pessoas jurídicas de natureza empresarial.

Um dos principais desafios a serem superados pelos governos é tornar mais célere a ação da Justiça. A necessidade de assegurar ao jurisdicionado o exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa acarreta, muitas vezes, morosidade nos procedimentos criminais. A rapidez na conclusão de procedimentos criminais, investigativos ou judiciais é, como se sabe, importante, não só pela aplicação da lei, como também pela sua natureza exemplar. O objetivo da cooperação jurídica internacional em matéria penal é contribuir para a efetividade de processos criminais.

Reformas legislativas

O Estado brasileiro vem modernizando sua legislação em duas frentes: uma visa à desburocratização dos procedimentos judiciais e a outra, à adequação do arcabouço normativo interno às normas previstas em convenções internacionais e às recomendações do GAFI.

O Código de Processo Penal brasileiro sofreu várias reformas com a finalidade de simplificar procedimentos e de permitir o uso de tecnologia e informática na realização de atos processuais. Devido aos reflexos diretos na esfera da cooperação jurídica internacional, cita-se a nova redação dos parágrafos 2.º a 9.º do art. 185 do Código, que permitirá o uso de equipamento de videoconferência para a coleta de depoimentos e testemunhos de pessoas. É frequente a utilização dessa tecnologia no atendimento a pedidos de cooperação jurídica internacional. Os métodos mencionados na redação dada ao art. 405 e parágrafos correspondentes do Código de Processo Penal – a saber, gravação magnética, estenotipia digital ou técnica similar, inclusive audiovisual – permitem atendimento de pedidos de outros países por meio eletrônico, antecedendo o envio da documentação física resultante dos atos praticados no Brasil.

Varas federais especializadas em crimes de lavagem de dinheiro

O Conselho de Justiça Federal, órgão integrante do Poder Judiciário, estabeleceu que determinadas varas federais criminais terão competência exclusiva ou concorrente para processar e julgar os crimes contra o sistema financeiro nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Desde então, os Tribunais Regionais Federais instalaram varas especializadas na condução de processos criminais dessa natureza nas cinco regiões de sua jurisdição.

Informatização

A informatização tem favorecido a tramitação dos processos judiciais pela substituição de instrumentos e procedimentos tradicionais por mecanismos eletrônico-virtuais. Cabe destacar o Sistema Projudi, iniciativa do CNJ, que consiste num programa de computador que substitui papéis por arquivos eletrônicos, formando assim “autos processuais digitais”. Os autos digitais

são acessáveis via Internet, por senhas em níveis, o que permite melhoria no desempenho das funções próprias de cada usuário - magistrados, advogados, servidores da justiça. Também será possível efetuar notificações de atos judiciais (intimações) por meio eletrônico.

Na segunda frente na área da informatização pode-se citar os já mencionados Cadastros Nacionais Unificados de Serviços Cartoriais, em elaboração pelo CNJ, e de Juntas Comerciais, de responsabilidade da CGU.

3. Coordenação interna e cooperação internacional

Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas

Um exemplo de boas práticas brasileiras no âmbito do descarte de recursos confiscados ao crime e recuperação de ativos, a Lei 11.343, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, prevê a possibilidade de uso dos bens apreendidos na reinserção social de dependentes de drogas e na repressão da oferta de drogas.

No caso de destinação de veículos, embarcações ou aeronaves, a lei permite ao juiz pode ordenar a expedição de certificado provisório de registro e licenciamento à autoridade de trânsito ou a órgão equivalente de registro e controle, em favor da instituição à qual tenha deferido o uso. Esta fica desobrigada do pagamento de multas, encargos e tributos anteriores até o trânsito em julgado da decisão que decretar o seu perdimento em favor da União. Todos aqueles bens que não forem colocados sob uso e custódia da autoridade de polícia judiciária, de órgãos de inteligência, ou militares, deverão ser alienados antecipadamente e a quantia apurada deverá ser depositada em conta judicial remunerada até o final da ação penal respectiva.

A lei prevê que os recursos de fundo assim constituído sejam destinados: a) aos programas de formação profissional sobre educação, prevenção, tratamento, recuperação, repressão, controle e fiscalização do uso e tráfico de drogas; b) aos programas de educação técnico-científica preventiva sobre o uso de drogas; c) aos programas de esclarecimento ao público, incluídas campanhas educativas e de ação comunitária; d) às organizações que desenvolvem atividades específicas de tratamento e recuperação de usuários; d) ao reaparelhamento e custeio das atividades de fiscalização, controle e repressão ao uso e tráfico ilícitos de drogas e produtos controlados; e) ao pagamento de cotas de participação a que o Brasil esteja obrigado como

membro de organismos internacionais ou regionais que se dediquem às questões de drogas; f) aos custos de sua própria gestão e para o custeio de despesas decorrentes do cumprimento de atribuições da Secretaria Nacional sobre Drogas; g) ao pagamento do resgate dos certificados de emissão do Tesouro nacional que caucionaram recursos transferidos para a conta do Fundo Nacional Antidrogas; h) ao custeio das despesas relativas ao cumprimento das atribuições e às ações do COAF no combate aos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, previstos na Lei de Lavagem de Dinheiro.

Prevenção à lavagem de dinheiro

O Brasil ainda não possui em seu ordenamento jurídico o instituto do perdimento civil, mas já obteve, com base no artigo 43, 1 da Convenção da ONU contra a Corrupção, de 2004, o cumprimento de diligências mediante cooperação jurídica internacional, com o fim de instruir ação de improbidade administrativa, que tem natureza civil.

Troca de informações sigilosas

O Estado brasileiro dispõe de farto e detalhado arcabouço legal que permite o acesso a informações por parte dos órgãos e entidades públicas competentes para fiscalização do segmento financeiro, assim como para investigar a utilização do setor para práticas ilícitas. É possível o acesso a informações sigilosas, independentemente de autorização do Poder Judiciário, às seguintes instituições: a) ao Banco Central do Brasil, para o desempenho de fiscalização, apuração de ilícitos ou para proceder a inquérito em instituições financeiras submetidas a regime especial; b) ao Poder Legislativo Federal e às comissões parlamentares de inquérito; c) à Comissão de Valores Mobiliários, para fiscalização de operações e serviços no mercado de valores mobiliários; d) à unidade de inteligência financeira brasileira, o COAF, mediante fornecimento por parte do Banco Central e pela Comissão de Valores Mobiliários; e) às autoridades e aos agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso; e f) ao Ministério Público, para apuração de crime e a outras autoridades

competentes para apuração de ilícitos administrativos, por comunicação feita pelo Banco Central ou pela Comissão de Valores Mobiliários.⁵

Ademais, a Lei de Lavagem de Dinheiro, estabelece, independentemente de autorização judicial: a) a obrigatoriedade de comunicação de dados cadastrais de correntistas, pelas instituições bancárias ou financeiras, ao Banco Central do Brasil, bem como de transações financeiras suspeitas ao COAF; b) a obrigatoriedade de comunicação, pelo COAF, da existência de indícios de crimes, inclusive de lavagem de dinheiro às autoridades competentes para apuração.

Mediante prévia autorização do Poder Judiciário, é possível obter:

- A quebra de sigilo bancário necessário à apuração de qualquer ilícito criminal, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial, especificamente em relação ao tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins, contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado a sua produção, extorsão mediante seqüestro, contra o sistema financeiro nacional, contra a administração pública, contra a ordem tributária e a previdência social, em relação à lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores praticado por organização criminosa;

- A prestação de informações e o fornecimento de documentos sigilosos a comissões de processo administrativo disciplinar destinadas a apurar responsabilidade de servidores públicos por infrações praticadas no exercício das atribuições de seus cargos; e

- O levantamento do sigilo mantido por instituições financeiras em relação a informações e documentos relativos a bens, direitos e obrigações de pessoa física ou jurídica submetida ao poder disciplinar da Comissão de Valores Mobiliários, quando instaurado procedimento administrativo apuratório.

Assim, no Brasil, as autoridades e órgãos de fiscalização, repressão e combate à criminalidade não encontram dificuldades para identificar ou rastrear o patrimônio angariado por, ou para, a prática desses ilícitos, o que facilita a prestação de cooperação jurídica destinada à recuperação de ativos.

⁵ Lei Complementar n.º 105, 10 de janeiro de 2001

Princípio da dupla incriminação

O governo brasileiro observa que interpretações distorcidas do Princípio da Dupla Incriminação trazem enormes restrições às atividades de cooperação jurídica internacional e à utilização das informações e documentos delas resultantes. O Estado brasileiro adota as interpretações mais restritivas possíveis em relação ao instituto da Dupla Incriminação, e os tratados internacionais dos quais o Brasil é parte demonstram essa postura. A Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal⁶ estabelece, em seu artigo 5º, que é possível a prestação de assistência jurídica Internacional, mesmo na ausência de dupla incriminação, para pedidos de embargo ou seqüestro de bens, inspeções e confiscos, incluindo buscas domiciliares. O artigo 1º, parágrafo 4, 22 e 23 do Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais do Mercosul também estabelece a possibilidade de prestação de assistência judiciária Internacional, mesmo que não haja dupla incriminação, para realização de medidas assecuratórias, entrega de documentos, inspeções, entrega de objetos, documentos e antecedentes.

No caso de pedidos de cooperação referentes a crimes fiscais e financeiros, a cooperação jurídica ampla exige que aqueles países que consideram essas condutas meros ilícitos administrativos confirmem maior flexibilidade ao princípio da dupla tipicidade de forma a permitir que os ativos provenientes de ilícitos graves possam ser rastreados, bloqueados e devolvidos aos países de origem.

O Brasil tem por costume estabelecer, em seus acordos bilaterais, que a ausência de dupla tipicidade não acarreta necessariamente negativa à cooperação, tornando facultativa sua recusa em semelhantes casos. O Brasil tampouco se opõe a cooperar em casos de crime fiscal ou tributário, embora tenha encontrado resistência em alguns países para o cumprimento de pedidos ativos nessas matérias.

Sendo o sistema de sentença e sua regulamentação contrários à ordem pública brasileira, o País está impedido de cooperar nos casos de imposição de pena capital, pena de caráter perpétuo, pena de trabalhos forçados e penas cruéis. Todavia, é possível prestar a cooperação para fins de extradição, sempre que o país requerente se comprometer a comutar as referidas penas em pena privativa de liberdade. Ademais, no tocante à produção de provas,

⁶ Decreto n.º 6.340, de 03 de janeiro de 2008.

o país requerente pode se valer, em seu pedido de cooperação, de todos os meios admitidos no ordenamento jurídico brasileiro.

4. Sugestões à ação da Comunidade Internacional

Cooperação jurídica

A intensificação das atividades de cooperação jurídica no cenário internacional – seja por meio de reciprocidade, seja com fundamento em tratado – tem a capacidade de solidificar o grau de confiança e comprometimento entre os Estados cooperantes. Na maioria dos casos, todavia, observa-se que tais elementos ainda não atingiram nível suficiente para superar certos empecilhos à maior efetividade do auxílio jurídico entre Estados.

Relativamente à cooperação jurídica destinada à recuperação de ativos, o Poder Judiciário de alguns poucos países ainda se mostra reticente em cooperar na ausência de decisões transitadas em julgado. Isso dificulta e, por vezes, impede o cumprimento de pedidos que visem à adoção de medidas interlocutórias de natureza cautelar, destinadas a preservar o *status quo* de bens e direitos e assegurar o resultado útil dos processos criminais que dão origem a pedidos de cooperação.

O governo brasileiro considera que o curso a ser seguido pela comunidade internacional nesse ponto seria a adoção, em quaisquer casos, da restituição antecipada de ativos - conforme disposto no art. 57, item 3, da Convenção de Mérida -, de modo que os montantes bloqueados ficassem depositados em conta bancária remunerada, vinculada ao juízo em que corre o processo criminal, até que sobrevenha a condenação, com pena de confisco, ou absolvição do réu, a quem seriam restituídos os montantes.

Uma razão a mais para justificar esse entendimento ocorre quando as medidas cautelares dizem respeito à indisponibilidade de imóveis ou de empresas em funcionamento, cuja administração pode gerar demasiados encargos e custos, até que a decisão de confisco transite em julgado. Nesses casos, o ideal seria a realização de alienação antecipada e restituição, nos moldes descritos no parágrafo anterior.

Atuação dos organismos internacionais

Os organismos intergovernamentais regionais que funcionam nos moldes do GAFI desempenham relevante função, uma vez que a avaliação periódica

de seus membros concorre para a implementação das suas 40 + 9 recomendações, munindo os Estados membros dos indispensáveis instrumentos anti-lavagem de dinheiro e de prevenção e combate ao financiamento do terrorismo.

Por outro lado, os estudos de tipologias realizados auxiliam consideravelmente as autoridades nacionais no entendimento do *modus operandi* dos criminosos, permitindo que as atividades judiciais e policiais sejam direcionadas ao efetivo combate à criminalidade transnacional organizada. Uma vez que o fenômeno da criminalidade é essencialmente mutante, faz-se necessário realizar constantes atualizações e adequações das normas e políticas de combate à lavagem de dinheiro,

Essa mutabilidade, todavia, desenvolve-se em diferentes estágios no cenário mundial. Há países em que são praticadas formas rudimentares de lavagem de dinheiro e outros em que são registradas periódicas inovações procedimentais, em virtude de o crime ser praticado por organizações estruturadas, que utilizam profissionais altamente capacitados e modernos instrumentos de tecnologia. Assim, a utilidade do arcabouço normativo, como os tratados, e das estratégias estabelecidas em foros internacionais, como as recomendações do GAFI, não é prejudicada com as constantes alterações de comportamento das organizações criminosas.

Tanto as convenções internacionais como os mecanismos estabelecidos em foros e entidades internacionais, por seu caráter eminentemente programático, são úteis na criação e evolução de instrumentos anti-lavagem de dinheiro nos meios internos. Por isso, é de suma importância que os Estados-parte realizem as ações necessárias para concretizar os compromissos assumidos internacionalmente.

Redes de cooperação jurídica internacional

As redes de cooperação jurídica internacional, criadas em geral no âmbito de organizações regionais, paralelamente ou em consequência de acordos multilaterais de auxílio jurídico mútuo, também contribuem bastante à superação de dificuldades de comunicação entre Estados.

Registro pioneiro nesse sentido é a Rede Judiciária Européia – EJN, criada em 1998, em decorrência do Plano de Ação para o Combate ao Crime Organizado, adotado pelo Conselho Europeu no ano anterior. As redes de cooperação jurídica internacional têm como objetivo facilitar e

acelerar a cooperação entre os Estados que as integram, prover informações jurídicas e práticas para as autoridades nacionais e auxiliá-las na formulação de solicitações de auxílio. As redes são formadas por pontos de contato nacionais, designados pelas autoridades centrais que, além de coordenar a atuação nacional em temas relacionados à cooperação jurídica internacional, também devem intermediar o processo da cooperação. Sua atuação não tem caráter burocrático, pois as redes pautam-se pela troca de informações e pela realização de contatos informais. O Brasil faz parte de três redes de cooperação jurídica internacional: Rede Hemisférica de Intercâmbio de Informações para o Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal e Extradicação, da OEA, Rede Ibero-americana de Cooperação Judicial - IberRED e Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa - Rede Judiciária da CPLP.

Os resultados concretos já obtidos com os trabalhos das redes de cooperação jurídica internacional são inúmeros. Diversos foram os casos de cooperação no combate à criminalidade que só foram bem sucedidos graças à colaboração de agentes públicos, ainda que tivessem só uma destas redes como elo de ligação. Atualmente, não se percebe nenhum instrumento de ligação entre as diversas redes. Se houvesse, poderia talvez viabilizar de modo mais eficaz a solução de casos de cooperação entre países não pertencentes à mesma rede.

Fortalecimento das autoridades centrais

Um avanço alcançado pelo Estado brasileiro reside na estruturação e especialização das Autoridades Centrais como elemento facilitador da cooperação jurídica internacional. Em sua atuação, a autoridade central favorece a uniformidade da atuação estatal, a padronização dos procedimentos e a especialização necessárias para o trato com a matéria, evitando duplicidade e desperdício, fazendo com que as transmissões sejam realizadas do mesmo modo e por intermédio do mesmo canal administrativo.

É de fundamental importância que cada Estado forneça à autoridade central condições logísticas e de pessoal que permitam a ágil e segura tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional, para tornar efetiva e eficaz a intermediação na troca de informações entre autoridades nacionais e estrangeiras. O Estado brasileiro dispõe do Departamento de Recuperação

de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, vinculado à estrutura administrativa do Ministério da Justiça.

Implementação de cadastro único e layout eletrônico

Tendo em vista a relevância das informações relativas a movimentação financeira para o combate à lavagem de dinheiro e crimes antecedentes, o governo brasileiro considera importante que a comunidade internacional promova a criação de cadastros únicos e de layouts eletrônicos, a serem adotados pelo maior número possível de Estados. Tais medidas constituem facilitador significativo à cooperação jurídica internacional, ao aprimorar o monitoramento dos sistemas financeiros e ao agilizar as análises das movimentações, bem como a identificação e o bloqueio dos recursos de origem criminosos.

Confisco

As diferenças nas abordagens ao confisco, baseado ou não em condenação, constituem ainda um desafio a toda a comunidade internacional. O governo brasileiro considera que a solução mais adequada para essas hipóteses está presente no artigo 43, 1 da Convenção de Mérida, que faculta aos Estados prestar assistência nas investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas à corrupção.

Soluções ao princípio da dupla incriminação

Um dos pontos de maior preocupação entre os especialistas, no que tange à cooperação internacional, é o princípio da dupla incriminação⁷. O princípio foi designado como dupla criminalização, na versão brasileira da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional - UNTOC, e como criminalidade dual, na Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros. A dupla incriminação ocorre quando um país, requerido por outro para executar determinada medida

⁷ A denominação provém do Decreto nº 5.687, de 2006, que publicou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - UNCAC.

judicial relativa a um processo criminal, não tem o fato que deu origem a esse processo tipificado como crime em seu sistema jurídico.

No combate à criminalidade transnacional, a resposta tradicional dos países requeridos era a simples negativa de auxílio na ausência de tipicidade do fato criminoso no país requerente, que enseja o pedido de cooperação. Todavia, examinam-se possíveis soluções das dificuldades criadas pela dupla incriminação:

- Alargamento da própria noção de tipicidade, não se exigindo que o ato seja da mesma espécie de crime nos dois países, nem do mesmo gênero. Para caracterizar a dupla incriminação, seria suficiente que houvesse coincidência entre suas elementares essenciais (*essentialia delicti*);
- Exame pela comunidade internacional sobre a necessidade de haver dupla incriminação para o exercício da cooperação quanto a determinado tipo de medidas⁸;
- Alargamento do conceito de tipicidade em que a dupla incriminação esteja presente quando o Estado requerido, muito embora ainda não tenha tipificado determinado ato, obrigou-se perante uma convenção ou tratado que preveja esse ato no seu rol de ilícitos criminalizáveis⁹; e
- Auto-aplicabilidade dos tratados sobre cooperação. Os tratados consistiriam em base jurídica necessária e suficiente para a prestação de auxílio.

⁸ UNCAC, artigo 46, item 9.b.

⁹ Artigo 9, item 2 da Convenção da OCDE.



Capítulo 6 – Ciência e Tecnologia – recurso ao alcance do ilícito, mas também da lei e da ordem*

Introdução

O governo brasileiro acredita que o emprego dos recursos técnicos e científicos na prevenção e persecução da criminalidade é indispensável à segurança e eficiência na de implementação da lei. Nesse particular, deve-se ter presente que essa importância se manifesta tanto do ponto de vista da utilização da ciência e tecnologia pelas autoridades nacionais, quanto do conhecimento das possibilidades de utilização e apropriação ilícita de recursos técnicos para o cometimento de crimes. O Brasil tem trabalhado nessa área por meio de atividades em diversos âmbitos, na adequação de sua legislação e na capacitação e treinamento de forças de segurança pública, utilizando a tecnologia como aliada na consecução de uma sociedade mais segura.

Nesse sentido, o governo brasileiro tem também acompanhado atentamente as discussões internacionais e internas sobre o crime cibernético, por ser essa uma das formas de delito de abrangência verdadeiramente global e, ao mesmo tempo, de grande complexidade técnica. Tema de especial interesse e atualidade, em particular à luz da extensão territorial do país, de seus objetivos de inclusão digital e da natural tendência à multiplicação dos serviços via Internet nos próximos anos, os crimes contra os sistemas informatizados, ou aqueles perpetrados pela via da utilização de recursos da tecnologia da informação, têm crescido exponencialmente, o que torna ainda

*Os assuntos tratados neste capítulo correspondem ao item 8 da agenda do XII do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do crime e justiça criminal

mais complexa a tarefa dos governos, que também deverão se valer das novas ferramentas para fazer frente a esse desafio.

1. A cibernética e as novas técnicas investigativas

A. Crimes cibernéticos

O crescimento da incidência dos crimes cibernéticos no Brasil, especialmente dos crimes contra a honra, fraudes bancárias, pornografia infantil e falsificação de dados em sistemas informatizados, deve-se notadamente ao grande número de usuários da Internet no território nacional, resultado do crescimento econômico do país e do forte investimento em projetos de inclusão digital nos últimos anos.

Mesmo apresentando índice de penetração domiciliar de microcomputadores relativamente baixo, o Brasil possui mais de 64 milhões de internautas, destacando-se os usuários de cibercafés e lanhouses – segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2008, 17,95 milhões de domicílios brasileiros (31,2%) possuíam microcomputadores, sendo 13,7 milhões (23,8%) com acesso à Internet. Além disso, o brasileiro está entre os que usam mais intensivamente a Internet, com um dos maiores tempos médios de navegação do mundo, dado que ilustra o potencial que a rede tem a oferecer à sociedade e ao desenvolvimento do país. A par disso, os números também suscitam iniciativas de melhor gestão e governança do espaço cibernético, com o fim de prevenir e combater sua utilização para a comissão de delitos.

Preocupado com os reflexos de tais delitos nas chamadas infra-estruturas críticas, dentre as quais a de comunicação, e com a preservação da privacidade dos usuários de serviços on-line oferecidos pelo poder público, pela sociedade civil e pelas empresas privadas, inclusive os do sistema bancário, o Brasil compartilha com a comunidade internacional o reconhecimento da necessidade de fortalecer e ampliar a cooperação mútua, respeitando as necessidades e interesses nacionais.

Quadro legislativo

Em 1998, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a inovação do meio ou da forma de atuação – novo *modus operandi* – em um crime, mediante uso de recurso tecnológico não exclui a tipicidade e não infringe o princípio da legalidade. O relator, ministro Sepúlveda Pertence,

ressaltou que nesse caso não há colmatação de lacuna da lei incriminadora por analogia, sendo desnecessária a alteração da legislação penal vigente para enquadramento de condutas praticadas com o uso de computador.

Adotando-se tal entendimento, percebe-se a desnecessidade de alteração do ordenamento jurídico nacional para tipificação de condutas praticadas por meio de sistemas informatizados que também podem ser cometidas por outros meios. Nesse sentido, diz-se que os crimes informáticos impróprios – aqueles em que o processamento eletrônico consiste em apenas um meio para o cometimento do ilícito que também pode ser praticado por outras vias, a exemplo dos crimes contra a honra, fraudes bancárias e pornografia infantil – não requerem modificação da legislação nacional para serem objeto de persecução penal.

Todavia, deve-se considerar que algumas condutas consideradas ilícitas surgiram tão somente no contexto do avanço da tecnologia da informação, uma vez que dependem intrinsecamente da utilização de sistemas informatizados para sua prática. Nesse caso, a previsão expressa na legislação demonstra-se essencial à persecução penal, em observância ao princípio da legalidade ou da reserva legal, previsto no inciso XXXIX do art. 5º da Constituição Federal e no art. 1º do Código Penal, segundo o qual “não há crime sem lei anterior que o defina; não há pena sem prévia cominação legal”.

Assim, os crimes informáticos próprios – aqueles que só podem ser cometidos em meio eletrônico, como acesso não autorizado a sistema de computador e disseminação de código malicioso – e os crimes informáticos propriamente ditos – aqueles em que o processamento eletrônico, o computador ou o sistema de informação é alvo do crime, tais como sabotagem informática e ataque à infra-estrutura de comunicação ou outra infra-estrutura crítica – demandam tipificação para enquadramento no ordenamento jurídico vigente.

Apesar de todo o avanço observado em termos doutrinários e jurisprudenciais nos últimos anos, identificam-se lacunas no ordenamento jurídico nacional, como por exemplo, em relação aos crimes de acesso não autorizado à rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado; divulgação ou utilização indevida de dados e informações pessoais por meio de rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado; inserção ou difusão de código malicioso, entre outros.

Nesse sentido, ao lado do esforço dos especialistas nacionais para fazer aprovar uma legislação compatível com os avanços tecnológicos, há iniciativas

no Congresso Nacional em discussão. Já se encontram tipificadas várias condutas, podendo-se destacar algumas, apenas a título exemplificativo:

- Intercepção ilícita: crime previsto no artigo 10 da Lei n. 9.296, de 1996;
- Ataque à integridade de sistemas informatizados e bancos de dados da Administração Pública: crimes previstos nos artigos 313-A e 313-B do Código Penal;
- Pornografia infantil: crime previsto no artigo 241 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- Violação de direito autoral: crime previsto no artigo 184 do Código Penal, interpretado com as disposições das Leis nº 9.609 e nº 9.610, ambas de 1998.

Observa-se ainda a falta de previsão na legislação brasileira das obrigações e responsabilidades dos prestadores de serviço de Internet – provedores de acesso e conteúdo –, o que acarreta sérios prejuízos aos usuários e às investigações dos crimes cometidos por meio da rede mundial de computadores. Esse tema tem sido discutido não somente no âmbito do Ministério da Justiça, onde se pretende regular o marco civil da Internet no Brasil, como também na área da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, que está alterando a normativa do setor. A nova regulamentação destaca as obrigações das empresas, o rol de direitos dos usuários, a obrigatoriedade de previsão no contrato das velocidades máxima e mínima de conexão à Internet, além de medidas de estímulo à competição no setor.

Em termos legislativos, uma mudança muito importante foi implementada recentemente com a aprovação da Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), o qual determina que a posse de material de pedofilia passe a ser tipificada como crime, com penas variando de um a quatro anos, contando ainda com previsão de aplicação de multa. Anteriormente, era necessário que se provasse a difusão ou disseminação do conteúdo ilícito, elemento desnecessário para configuração do ilícito segundo a legislação atual.

Ademais, segundo a legislação atual, passaram a ser passíveis de punição aqueles que asseguram os meios ou serviços para o armazenamento das fotografias, cenas ou imagens pornográficas envolvendo criança ou adolescente e aqueles que provêm o acesso por rede de computadores às fotografias,

cenas ou imagens ilícitas. A Lei nº 11.829 foi uma consequência direta dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pedofilia no Senado Federal, que conta com apoio e consultoria da Polícia Federal.

Com efeito, no caso da pornografia infantil, o Brasil possui uma legislação de vanguarda, o que vem permitindo grandes avanços no campo da prevenção e da repressão. Destacam-se as Operações Policiais Carrossel I, Carrossel II e a Turko, procedimentos em que foram investigadas 220 pessoas no Brasil, culminando na prisão de aproximadamente 500 pessoas em todo o mundo, em razão da posse e distribuição de material pornográfico infantil.

B. Uso da tecnologia no combate à criminalidade

A Polícia Federal brasileira vem investindo recursos materiais e humanos no desenvolvimento e aplicação da tecnologia da informação para combater o crime, notadamente, a criminalidade organizada. O Brasil tem buscado aperfeiçoar os mecanismos de tratamento dos dados coletados no processo de investigação de ilícitos, tendo em vista o grande volume de informações e a complexidade das ações criminosas. Nesse contexto, o Brasil investe em laboratórios periciais e em equipamentos, bem como em sistemas e softwares de processamento de informações que facilitam a prevenção e a persecução criminal. No campo da repressão a crimes contra a propriedade imaterial, são bons exemplos as Operações Policiais I-Commerce I e I-Commerce II, nas quais foram identificados e responsabilizados judicialmente centenas de infratores que vendiam e distribuíam obras contrafeitas através de sítios da Internet.

Para o enfrentamento destas ameaças à segurança pública, estão sendo feitos investimentos, notadamente através da criação das estruturas formais de investigação de crimes cibernéticos. No âmbito da Polícia Federal, está prevista a criação de 27 unidades nos Estados e Distrito Federal, as quais serão coordenadas por um órgão central. Além disto, a Polícia Federal está desenvolvendo diversos eventos de capacitação e treinamento. No curso de formação para novos policiais, na Academia Nacional de Polícia, foi criada a cadeira de Polícia de Repressão a Crimes Cibernéticos, o que irá permitir aos novos integrantes da carreira policial ter conhecimentos que os habilitem ao bom desempenho nas investigações sobre o mundo virtual.

Nesse sentido, merecem destaque pelo menos três aplicações da tecnologia para fins de combate à criminalidade: o Laboratório de DNA, do

Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal, o Projeto DNA dos Diamantes Brasileiros e o Projeto PeQui – Perfil Químico das Drogas.

Projeto Laboratório de DNA

Tendo em vista a biodiversidade encontrada no território brasileiro, a Polícia Federal tem um grande desafio no combate à caça ilegal e ao tráfico de espécies animais. No processo de materialização das provas de tais delitos, o laboratório de DNA do Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal oferece aos investigadores um exame específico para identificação de espécies animais, o DNA mitocondrial (mtDNA). Hoje a demanda por esse tipo de exame fica em torno de 15% do número total de casos, e encontra-se em crescimento, dada sua grande sensibilidade e aplicação em cenários onde não é possível o exame anatômico do material objeto de análise.

O laboratório de DNA do Instituto Nacional de Criminalística também está implantando um banco de dados de perfis genéticos de crianças e adolescentes desaparecidos, onde a identificação será automatizada, tornando-se mais rápida e precisa. A ferramenta permitirá ainda a identificação de crianças desaparecidas há muito tempo e de restos mortais encontrados, o que geralmente não é possível com o emprego de outros métodos.

Projeto DNA dos Diamantes Brasileiros

Em meio às novas tecnologias empregadas contra o crime, que vêm sendo desenvolvidas por peritos criminais da Polícia Federal, também podemos destacar o Projeto DNA dos Diamantes Brasileiros. O controle da produção e comercialização de diamantes no Brasil e no mundo ainda é precário, em função da ausência de parâmetros mineralógicos sistemáticos passíveis de serem utilizados por toda e qualquer empresa do ramo. O estabelecimento do acordo de Certificação Kimberley tem por objetivo buscar esse tipo de controle.

Nesse contexto, o trabalho em desenvolvimento no Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal, desde janeiro de 2007, visa à criação de um banco de dados com parâmetros mineralógicos dos tipos de diamantes brasileiros, que possa ser utilizado por instituições governamentais, empresas mineradoras e de comercialização de gemas, colocando o Brasil em uma posição de domínio e vanguarda em relação ao controle da produção e comercialização de diamantes.

Resultados preliminares do referido projeto foram apresentados na última plenária do Processo de Certificação Kimberley, na Índia, em novembro de 2008. A partir da divulgação desses resultados, vários países e instituições, entre laboratórios e empresas, têm demonstrado interesse em desenvolver trabalhos em conjunto com a Polícia Federal.

A contribuição mais importante desse primeiro projeto consiste na geração de dados que fornecem amparo técnico aos órgãos brasileiros, permitindo uma atuação mais eficiente e precisa na determinação da origem dos diamantes extraídos e comercializados no País. Com o controle da origem dos diamantes, será possível combater de forma mais eficiente os crimes associados ao comércio ilegal de gemas, principalmente aqueles contra a vida.

Embora o projeto envolva a caracterização mineralógica dos diamantes brasileiros, seus efeitos serão percebidos na redução da evasão de divisas, no combate à lavagem de dinheiro e no controle das ações de mineração que geram impactos no meio ambiente, produzindo benefícios sociais principalmente para a população marginal à exploração e comercialização de pedras.

Projeto PeQui – Perfil Químico das Drogas

Encontra-se em desenvolvimento no Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal o Projeto Perfil Químico das Drogas – Projeto PeQui, contando com apoio financeiro da Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia – Finep/MCT e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime.

O Projeto Pequi desenvolve estudos de caracterização físico-química de drogas de abuso e de suas impurezas, isto é, realiza o mapeamento do perfil químico das drogas visando à obtenção de uma série de informações úteis às autoridades e instituições voltadas ao estudo, controle e combate às substâncias ilícitas. Tais estudos podem estabelecer conexões entre amostras e materiais de diferentes apreensões, classificando-as em grupos correlacionados quimicamente. Por intermédio dessas conexões, importantes laços específicos entre fornecedores de drogas e usuários podem ser estabelecidos, desenhando padrões e redes de distribuição, bem como permitindo a identificação das fontes da droga, incluindo sua origem geográfica. Os resultados obtidos podem facilmente ser utilizados por gestores e por pesquisadores das áreas de saúde e de políticas públicas envolvidos no combate às drogas.

2. Perspectivas

As perspectivas brasileiras partem de uma avaliação dos desafios enfrentados para a consecução de uma abordagem sistemática e eficiente. Dentre os principais desafios e dificuldades no combate aos crimes cibernéticos no Brasil, foi possível identificar os seguintes itens que merecem permanente atenção das autoridades nacionais:

- O descompasso entre a aprovação de reformas legislativas em comparação com o rápido avanço da tecnologia;
- O aparelhamento ainda insuficiente da Polícia Judiciária, especialmente no que diz respeito ao número de agentes especializados em informática. Um aumento desse contingente favoreceria o incremento do número de diligências policiais em todo o território nacional;
- Problemas inerentes ao processo de investigação: a) identificação da pessoa, especialmente quando o terminal de comunicação é utilizado por vários usuários; b) identificação do local onde foi praticada a conduta, especialmente quando se trata de acesso à Internet por meio de dispositivos móveis; c) integridade e autenticidade dos dados e metadados coletados; d) grande quantidade de dados coletados; e) dados cifrados;
- A profissionalização de organizações criminosas em crimes cibernéticos, principalmente pornografia infantil, fraudes bancárias e financeiras, lavagem de dinheiro e disseminação de códigos maliciosos;
- A disseminação do uso de recursos criptográficos pelas organizações criminosas, aliada à necessidade de fortalecer os controles da importação, exportação e distribuição dessa tecnologia de uso dual; e
- O caráter transnacional dos delitos, o que produz os seguintes reflexos: a) necessidade de cooperação jurídica internacional calcada em procedimentos ágeis e eficazes à prevenção e repressão desses ilícitos; b) necessidade de cumprimento de diligências no exterior, a exemplo da quebra do sigilo telemático e coleta de outras evidências comprobatórias armazenadas em outro país, ainda que a conduta e o resultado tenham ocorrido na mesma jurisdição; c) possível necessidade de cumprimento de mandados judiciais em outros países, a exemplo de cartas rogatórias e exequatur (execução de decisões judiciais no exterior); e d) possível conflito de jurisdições, quando o crime é praticado em um país, o provedor está em outro e o resultado é produzido em terceiro.

Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica

Em 2009, o Brasil investiu no desenvolvimento do Centro Integrado de Inteligência Policial e Análise Estratégica (Cintepol), o qual terá a missão de apoiar várias ações de inteligência e investigação criminal. O Cintepol é o principal projeto da Polícia Federal no combate à criminalidade organizada e consiste em um conjunto de ações com a finalidade de tornar acessíveis aos investigadores criminais as ferramentas tecnológicas mais modernas de análise de dados e inteligência policial, descritas a seguir.

Sistema de análise de dados

O Sistema de análise de dados é uma série abrangente de análise e investigação policial. O sistema possui funções que permitem identificar, analisar e visualizar, em linha cronológica, informações complexas sobre pessoas, lugares, eventos e tendências, aparentemente sem relação, em diagramas intuitivos e de fácil compreensão. Possuem também funções de georeferenciamento e mineração de dados.

Todo o sistema foi concebido com base na tecnologia de virtualização, com o processamento sendo feito de forma centralizada em um supercomputador. Para a utilização desse sistema e acesso à base de dados, está sendo desenvolvido um robusto sistema de segurança, mediante tecnologias de criptografia e senhas dinâmicas.

Sistema de identificação de impressões digitais automatizadas

O Sistema de identificação de impressões digitais automatizadas, conhecido como Sistema Afis representa um grande passo na identificação de pessoas, atividade essencial para a área policial. O sistema encontra-se implantado na Polícia Federal e atualmente cuida-se da integração de sua base com outras bases de dados do órgão, como por exemplo, a de passaportes. Também já foi realizado convênio com 22 secretarias de segurança pública em estados do Brasil para instalação e integração do sistema.

Integração das bases de dados

A integração das bases de dados é um antigo objetivo da Polícia Federal brasileira. Mediante a utilização de tecnologias de federação de dados e

webservices, está prevista a integração de todas as bases de dados do órgão com as tabelas do Sistema de Análise de Dados. Por meio de convênios, essa integração se estenderá também aos bancos de dados das Secretarias de Segurança Pública dos estados, às bases de dados da Receita Federal, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Infoseg, entre outras.

Trata-se de um dos pilares fundamentais do Cintepol, uma vez que, por meio de uma mesma ferramenta de consulta e de uma senha única, os policiais federais e de outros órgãos de segurança do Brasil passam a ter acesso a uma ampla gama de informações sobre os indivíduos e as organizações investigadas. A integração permite, por exemplo, que se façam as mais diversas conexões de informações, mesmo que as mesmas estejam distribuídas por bases de dados localizadas nos quatro cantos do Brasil.

Equipamentos discretos

Uma substantiva aquisição, feita pela Polícia Federal, em equipamentos discretos irá aumentar sensivelmente o poder de investigação das entidades e dos órgãos conveniados. Trata-se de modernos aparelhos destinados às mais diversas funções, como escutas ambientais, localização de alvos por “Global Positioning System” (GPS), transmissão de dados via *Global System for Mobile Communications* (GSM), visão noturna termal, dentre outros.

Com o uso dessas ferramentas, a Polícia Federal será capaz de analisar as ocorrências criminais de forma ampla, extraindo importantes informações para melhor definição das estratégias e modelo de atuação das forças de segurança pública. Um exemplo do bom resultado desta iniciativa pode ser verificado no combate às fraudes eletrônicas bancárias. Atualmente, milhares de procedimentos de investigação foram substituídos por cerca de 20 novas investigações, voltadas à identificação e anulação de ações praticadas por grupos criminosos, permitindo um salto de qualidade nas ações da PF. O mesmo modelo está sendo adaptado para utilização por todas as demais áreas da Polícia Federal que atuam no combate à criminalidade organizada.

Equipes de tratamento de incidentes em redes

Segundo análise de entidades do setor, o Brasil estaria entre os maiores alvos de envio de SPAM, o que pode sobrecarregar nossas redes de comunicação em razão do aumento indesejado de volume de tráfego,

resultando em elevação de custos em equipamentos e pessoal. Ademais, foram registradas pelo Centro de Estudos de Respostas a Incidentes em Rede do Comitê Gestor da Internet no Brasil, somente em 2009, mais 300 mil incidentes de segurança nas redes de computadores brasileiras, sendo que uma grande parcela (26%) corresponderia a ataque malicioso para fins de obtenção de dados e informações pessoais. Para combater o problema, o Brasil está investindo na melhoria de sua estrutura de prevenção e contenção, por meio da constituição de Equipes de Tratamento de Incidentes em Redes (CSIRT), sigla em inglês e, no âmbito da Polícia Federal, por meio da criação da Base Nacional de Incidentes em Redes, a ser alimentada pelas informações repassadas pelas Equipes de Tratamento aos Incidentes em Redes. Espera-se poder, com o apoio da Base, articular as ações de prevenção, com a oportuna identificação e neutralização da ameaça, antes mesmo que ela consiga alcançar seu objetivo e provocar algum dano.

Avanços e políticas

Apesar de todos esses desafios, o Brasil tem avançado velozmente no combate aos crimes cibernéticos, especialmente a partir de operações conjuntas da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Em 1996, ocorreu o ingresso dos primeiros peritos criminais federais especializados na área, culminando na criação de um setor de apuração de crimes em computadores, no âmbito do Instituto Nacional de Criminalística (INC). Atualmente, o órgão conta com duzentos peritos atuando em todas as unidades da federação. Além da ampliação dos recursos humanos, a Polícia Federal tem propiciado condições materiais de trabalho aos seus profissionais de perícia, por meio da aquisição de equipamentos e softwares periciais de última geração.

Desenvolvimento de novas tecnologias

No que tange ao desenvolvimento de novas tecnologias na área forense voltadas para o combate aos crimes discutidos, cabe ressaltar a importância do software EspiaMule, desenvolvido por peritos criminais federais. O programa permite identificar na rede, em escala mundial, os usuários que compartilham arquivos de pornografia infantil. A ferramenta foi utilizada nas operações Carrossel I e II, tendo resultado em diversas prisões no Brasil e no exterior, conforme já exposto.

Comissão Parlamentar de Inquérito da Pedofilia

Em 2008, o Senado Federal criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito denominada de CPI da Pedofilia, da qual participam a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e diversas organizações não-governamentais. Como resultado desse trabalho, foi firmado um acordo entre a empresa Google, empresas de telecomunicação e administradoras de cartão de crédito, que permitiu suprir, em parte, a falta de uma legislação processual específica para combater os delitos cibernéticos, em especial a pornografia infantil.

Foi criada, além disso, uma Comissão de Proteção à Infância no âmbito do Comitê Gestor da Internet do Brasil – CGI.br, com a participação dos setores público e privado. Ainda decorrente dos trabalhos da CPI da Pedofilia, foi firmado, em dezembro de 2008, um Termo de Cooperação entre as prestadoras de serviços de telecomunicação e de provimento de acesso à Internet, os provedores de conteúdo, a CPI da Pedofilia no Senado Federal, o Ministério Público Federal, o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais, o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, o Comitê Gestor da Internet no Brasil e a organização não-governamental Safenet Brasil, com a finalidade de unir esforços para prevenir e combater os crimes contra crianças e adolescentes praticados com o auxílio da Internet, o que representou um grande avanço em termos de combate à pedofilia no país.

A proteção da infância é prioridade, razão pela qual foi criado e estruturado um setor específico para proteção da infância online. Recentemente, o Departamento de Polícia Federal firmou uma parceria inédita com uma entidade não-governamental para auxiliar no combate à exploração sexual infanto-juvenil também na Internet.

Termo de Ajustamento de Conduta

O Ministério Público Federal anunciou, em julho de 2008, no contexto da CPI da Pedofilia, a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta pela Google Brasil. O Grupo de Combate a Crimes Cibernéticos do Ministério Público Federal de São Paulo identificou grande concentração de casos de veiculação de crimes contra os direitos humanos via comunidade virtual de domínio da Google, em especial pornografia infantil e racismo.

De acordo com o Termo, a empresa se obriga a cumprir a legislação brasileira e colaborar nas investigações de crimes cibernéticos perpetrados através do site de

relacionamento denominado Orkut, comunidade virtual que goza de grande popularidade no Brasil. Nesse mesmo sentido, a Google anunciou a implantação de medidas de segurança a fim de colaborar com as autoridades brasileiras no combate aos crimes praticados por meio da Internet. Para tanto, deverá bloquear imagens consideradas ofensivas, manter os registros de acesso ao Orkut pelo período de 180 dias, prorrogáveis a pedido das autoridades judiciais, bem como retirar conteúdos ilícitos da rede, mediante ordem judicial, requerimento de autoridade policial ou do Ministério Público, além de preservar os dados necessários à identificação dos autores desses conteúdos.

Aprimoramento do combate a crimes cibernéticos

No que tange ao aperfeiçoamento do combate aos crimes cibernéticos no Brasil, destacam-se as seguintes orientações às autoridades brasileiras envolvidas com a temática:

- Implementação de medidas e procedimentos de segurança nas redes e sistemas informatizados de acesso restrito, especialmente aqueles relacionados à prestação de serviços públicos e de outras infra-estruturas críticas;
- Conscientização dos usuários a partir dos projetos de inclusão digital, quanto a medidas e procedimentos de segurança;
 - Estímulo à denúncia dos crimes cibernéticos pelas vítimas;
 - Obrigatoriedade, em nível federal, de manutenção de cadastro atualizado dos usuários por parte dos cybercafés, lanhouses e *cyber offices*, a exemplo da solução adotada no Distrito Federal (Lei nº 3.437, de 09 de setembro de 2004), em São Paulo (Lei nº 12.228, de 11 de janeiro de 2006) e Rio Grande do Sul (Lei nº 12.698, de 04 de maio de 2007);
 - Assistência técnica e cooperação com a comunidade internacional, por meio do troca de dados e informações, compartilhamento de ferramentas e capacitação de técnicos dos países em desenvolvimento;
 - Criação de procedimentos específicos para investigação e perícia de crimes cibernéticos, uma vez que as evidências são voláteis e a investigação depende da cooperação internacional;
 - Implementação dos mecanismos de rastreabilidade de usuários que praticam ilícitos;
 - Aparelhamento, por meio de laboratórios forenses, além de especialização e cooperação entre as polícias, em nível nacional e internacional, dedicando setores exclusivamente para tratar dessa matéria; e

- Investimento em segurança da informação como mecanismo de prevenção imediata dos ilícitos, diminuindo as vulnerabilidades dos sistemas informatizados e redes de computadores.

3. Cooperação internacional

O Brasil dispõe de mecanismos para cooperação no campo da utilização da ciência e tecnologia na prevenção e combate à criminalidade com outros países, destacando-se a assistência técnica já prestada aos países da América Latina: a) na área de segurança dos sistemas informatizados públicos, por meio do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e b) na área de combate aos delitos de caráter transnacional e capacitação de policiais de outros países, por meio da Polícia Federal.

O Brasil tem organizado eventos técnicos de caráter internacional para discussão do tema criminalidade informática, a exemplo da Conferência Internacional de Perícias em Crimes Cibernéticos – ICCyber. O fórum tem a finalidade de estabelecer um canal de discussão e desenvolvimento de metodologias no combate aos crimes cibernéticos. O ICCyber reúne representantes das forças da lei – Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário –, profissionais de tecnologia da informação e pesquisadores de informática forense do Brasil e do exterior, com foco exclusivo em crimes cibernéticos.

A última conferência, realizada em setembro de 2009, teve a participação de mais de 700 conferencistas, destacando-se entre eles peritos de informática, policiais federais e estaduais, investigadores criminais, agentes de inteligência, promotores de justiça, funcionários públicos envolvidos de alguma forma com a persecução penal, bancários, funcionários de instituições financeiras e de seguradoras, pesquisadores e educadores interessados em informática forense e crimes cibernéticos e profissionais da área de segurança da informação. Essa importante conferência anual é considerada um exemplo de cooperação internacional na aplicação da tecnologia de informação, com o intuito de construir um espaço cibernético mais seguro.

Políticas de capacitação

Uma importante iniciativa na área de cooperação técnica é a capacitação oferecida pelo Departamento de Polícia Federal aos

policiais dos países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, no âmbito do Curso de Formação da Academia Nacional de Polícia. Os alunos com formação ou perfil de atuação profissional na área de informática forense têm ainda a oportunidade de participar de uma Jornada Específica de Criminalística nos laboratórios do Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal.

Outra importante iniciativa é a inclusão da disciplina Crimes Cibernéticos no Curso de Formação Profissional da Academia Nacional de Polícia. Assim, os novos integrantes das carreiras policiais têm acesso, antes do início de suas atividades, a conhecimentos mínimos para realizar investigações em ambientes de tecnologia. As ferramentas tecnológicas necessárias para todos esses treinamentos já estão disponíveis, destacando-se um projeto voltado à disponibilização do curso à distância para os países latino-americanos, por meio do Grupo Latino-Americano de Delitos Cibernéticos da Interpol – cuja vice-presidência é exercida pela Polícia Federal, que também coordena a Seção de Treinamento do grupo.

Cooperação direta

A Polícia Federal, como órgão responsável pela cooperação policial internacional no Brasil, designou a Unidade de Repressão a Crimes Cibernéticos e o Serviço de Perícias em Informática do Instituto Nacional de Criminalística para integrarem a rede de emergência 24/7, do G-8. Dessa forma, qualquer pedido de cooperação policial ativo – do Brasil para o exterior – ou passivo – do exterior para o Brasil – pode encontrar apoio tanto investigativo como técnico, por meio do ponto de contato designado. Diversos projetos de parceria com instituições públicas e privadas estão sendo desenvolvidos, notadamente com o meio acadêmico, que muito poderá contribuir no combate ao crime cibernético.

No campo da cooperação policial direta, mediante a atuação de adidos policiais e da Rede 24/7 ou Interpol, são recebidos pedidos de cooperação como solicitações de localização de pessoas, acesso a dados cadastrais de usuários de Internet e acesso a registros de conexão de Internet junto a provedores de acesso nacionais. Na sua maioria, os pedidos já foram atendidos. Observa-se no Brasil, o acesso a dados de usuários de Internet somente é concedido mediante prévia autorização judicial.

Assistência

Em relação à assistência, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime poderia fomentar um estudo entre os países membros para levantar a percepção das comunidades e, principalmente, das instituições de combate aos crimes cibernéticos quanto à ocorrência de tais ilícitos e às atividades necessárias à prevenção e repressão dessas condutas em cada país.

O estudo poderia eleger como foco a identificação dos principais problemas, suas características e carências organizacionais, bem como a identificação das soluções já desenvolvidas e o nível de conscientização da população desses países. Um estudo aprofundado que refletisse como o problema é percebido pelas forças policiais e pela sociedade permitiria traçar linhas gerais de atuação. Do mesmo modo, o estudo auxiliaria o processo de definição de prioridades, em termos de estruturação e de capacitação. Com a finalidade de permitir a análise dos dados e o estabelecimento de metas comuns, deveria ser baseado em formulários abrangentes e padronizados que cobrissem uma amostragem representativa.

Uma outra importante iniciativa seria a de aumentar a frequência das reuniões de discussão, fazendo uso de um formato de roadshow, a fim de estimular o debate em torno dos crimes cibernéticos, enfocando a cada ano um determinado tema como, por exemplo, pedofilia vinculada pela internet. Cabe ressaltar que o UNODC encontra-se apto a fomentar a definição de um padrão para intercâmbio de informações acerca do assunto escolhido no ano, com vistas a dar agilidade ao desenvolvimento de operações de prevenção e combate. Para isso, as discussões precisam contar com todos os envolvidos na persecução penal, especialmente com os profissionais da área de informática, que podem examinar a viabilidade técnica de soluções para os problemas abordados.

O tema anual precisa ser subdividido em fóruns temáticos que contemplem os segmentos preventivo, repressivo, científico e acadêmico. É imperativa a participação plural de todos os atores envolvidos nos segmentos mencionados, dada a multidisciplinaridade do tema e a impossibilidade de soluções elaboradas unicamente sob a ótica legalista ou sob a ótica tecnológica.

O UNODC poderia incentivar pesquisas para o desenvolvimento de novas tecnologias de investigação, bem como financiar a estruturação de equipes especializadas compostas por investigadores cibernéticos. Poderia ainda fomentar a criação de laboratórios investigativos, nos quais os

investigadores fariam uso das mais modernas tecnologias de análise e inteligência policial, como as ferramentas do I2, Encase e FTK. Além disso, poderia promover eventos, treinamentos, cursos, seminários e conferências sobre crimes cibernéticos, os quais seriam realizados tanto em países desenvolvidos, como em desenvolvimento, permitindo intercâmbio de tecnologia e conhecimento.

Tendo como ponto de partida um levantamento dos desafios da área, das carências de capacitação e de infraestrutura, pode-se desenvolver um modelo de incentivo a projetos de pesquisa e de replicação de conhecimentos. Nesse contexto, o UNODC poderia receber propostas de financiamento para projetos que contemplem o tema anual e agrupá-las por afinidade. Os melhores projetos de pesquisa e capacitação poderiam ser executados e ter seus produtos disponibilizados. Como exemplo, pode-se destacar a pesquisa que culminou com o desenvolvimento do software EspiaMule, para o rastreamento de usuários de redes P2P que compartilham material ilícito. Com financiamento adequado, essa tecnologia poderia ser aprimorada e disponibilizada na forma de produto entre os países membros, incluindo treinamento adequado.

4. Oportunidade de um diploma internacional sobre o ilícito cibernético

A negociação de um instrumento de caráter universal no âmbito das Nações Unidas, com a participação plena de todos os países interessados é objeto de discussão abrangente que considera, igualmente, a necessidade de auxílio aos países em desenvolvimento no que concerne ao treinamento e capacitação das entidades envolvidas na persecução penal, com o objetivo de atingir grau mais elevado de eficácia nas investigações. Em 1990, foi aprovada a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 45/121. Em 1994, foi editado o documento das Nações Unidas intitulado “Manual on the prevention and control of computer-related crime”. Em 2001, foi publicada a Resolução “Combating the criminal misuse of information technology” (Resolução nº 55/63, de 22 de janeiro de 2001). Em abril de 2005, o tema foi novamente discutido no âmbito do XI Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, realizado em Bangkok. Ao lado dessas iniciativas, há textos legais de caráter regional voltadas para a questão do crime cibernético.

Nesse contexto, propõe-se a continuidade e atualização da discussão a respeito da possibilidade de se incrementar a cooperação jurídica internacional

na área de cibercrimes por meio de uma nova convenção no âmbito das Nações Unidas, em atendimento à Declaração de Bangkok, de 2005.

De forma mais geral, deve-se promover a negociação de novos acordos no âmbito das Nações Unidas sobre a estruturação e o funcionamento de equipes conjuntas de investigação de crimes de caráter transnacional, sob o fundamento do artigo 19 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, que, apesar de sua abrangência, deixa de atender plenamente alguns requisitos à persecução penal dos crimes cibernéticos.

Nesse sentido, o Brasil apóia a negociação de um acordo específico a respeito da colaboração jurídica internacional nessa área, tendo como horizonte a superação do abismo digital que existe, em matéria de tecnologia da informação e comunicações, entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento – horizonte que deve guiar os esforços das iniciativas de cooperação e assistência.

Capítulo 7 – As penas de privação de liberdade e o tratamento de prisioneiros – as normas mínimas da ONU*

Introdução

As dificuldades e os desafios enfrentados pelo sistema penitenciário no Brasil são amplamente conhecidos. Problemas como a superlotação, a falta de uma política efetiva de reinserção social, a constante violação de direitos dos presos, a pouca atenção aos egressos, as poucas ferramentas de inteligência penitenciária e as condições precárias de trabalho dos agentes do sistema constituem alguns exemplos.

A reforma do sistema, que hoje sintetiza várias das mazelas brasileiras, implica uma mudança de cultura e mentalidade no que se refere à dimensão da punição na legislação brasileira e na maneira como ela vem sendo aplicada pela polícia, Poder Judiciário e Ministério Público. Mais que cumprir a lei, é preciso interromper ciclos de violência e reconstruir as relações sociais afetadas pelo crime.

No sentido de superar a crise atual, o Brasil tem voltado esforços para garantir que a política nacional criminal e penitenciária seja capaz de articular as dimensões sociais e criminais da violência. Essa política também prioriza respostas do Executivo diante da criminalidade que mobilizem tanto o direito penal quanto os direitos sociais e civis da população apenada, a partir da

*Os assuntos tratados neste capítulo correspondem aos grupos de trabalho 2 e 5 da agenda do XII do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do crime e justiça criminal

perspectiva de uma segurança pública que assume a combinação entre prevenção à criminalidade, repressão qualificada e promoção de direitos.

1. Políticas, princípios, diretrizes

Iniciativa pioneira que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focalizada nas raízes sócio-econômicas do crime, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) tem, entre seus principais objetivos, a reestruturação do sistema prisional e a re-socialização de jovens com penas restritivas de liberdade e de egressos do sistema prisional.

Entre as 94 ações que compõem o Programa, já referidas no Capítulo 3, sobre a prevenção ao crime urbano, 11 são relacionadas ao sistema penitenciário: construção de estabelecimentos penais especiais para jovens entre 18 e 24 anos de idade, construção de estabelecimentos penais especiais para mulheres; construção de módulos de saúde em estabelecimentos penais estaduais já existentes; construção de módulos de educação e informática em estabelecimentos penais estaduais já existentes; elevação da escolaridade dos jovens apenados; implementação do programa nacional de habitação para policiais civis, militares, bombeiros e agentes penitenciários; implantação de sistema de segurança eletrônica nos estabelecimentos penitenciários estaduais já existentes; ampliação e consolidação da rede nacional de educação à distância (Renaesp/Senaesp), para incluir o sistema prisional; criação de curso de formação superior (curso de tecnólogo) para agentes penitenciários; financiamento de projetos de formação continuada para agentes penitenciários; inclusão dos agentes penitenciários no Programa Bolsa-Formação da Secretaria Nacional de Segurança Pública do MJ.

O sistema penitenciário foi um dos sete eixos temáticos que norteou os debates da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em Brasília, em 2009, com o intuito de elaborar uma nova Política Nacional de Segurança Pública. A etapa nacional da conferência contou com a participação de trabalhadores do setor, gestores públicos e representantes da sociedade civil, oriundos dos 27 Estados da Federação. A partir das deliberações da 1ª Conferência, foram definidos dez princípios, entre os quais, o de “reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado e respeitador das identidades, com capacidade efetiva de re-socialização dos apenados, garantindo legitimidade e autonomia na sua gestão, privilegiando formas alternativas à privação da liberdade e incrementando as estruturas de fiscalização e monitoramento”.

2. O Sistema Penitenciário Federal

O Sistema Penitenciário Federal foi concebido em 2006, inicialmente, para operar com cinco estabelecimentos penais, cada um com capacidade para 208 presos em celas individuais, distribuídos nas diversas regiões do país, destinado a custodiar presos de alta periculosidade, líderes de facções criminosas, bem como aqueles, que em razão do crime praticado, corra risco de morte na prisão de origem.

A Penitenciária Federal em Catanduvas, no estado do Paraná foi inaugurada em junho de 2006 e a Penitenciária Federal em Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, em dezembro do mesmo ano. A Penitenciária Federal em Porto Velho/RO, a terceira a ser construída, foi inaugurada em maio de 2009. Já a Unidade Federal em Mossoró/RN, inaugurada em julho do ano passado, já começou a receber presos. A quinta Penitenciária Federal será construída no Distrito Federal ainda em 2010 e, a exemplo das outras quatro, terá arquitetura prisional diferenciada, praticamente imune a fugas e rebeliões.

Nesta data, estão sob custódia federal 447 prisioneiros, sendo que pelo Sistema Federal já passaram outros 428 detentos. Até março de 2010 não se registraram fugas, mortes rebeliões, nenhum ato de corrupção dos seus servidores e nenhuma apreensão de telefones celulares. Em razão de pesquisas efetuadas pela Área de Inteligência Penitenciária, com base em dados do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias, credita-se ao Sistema Penitenciário Federal uma redução de cerca de 80% nos eventos críticos (rebeliões, motins, mortes) nas penitenciárias estaduais, a partir de 2006.

Os estabelecimentos penais federais têm por finalidade promover a execução administrativa das medidas restritivas de liberdade dos presos, provisórios ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso, como também abrigar presos, provisórios ou condenados, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado, os quais apresentam alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade – conforme os parágrafos 1º e 2º, artigo 52 da Lei nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003. As funções dos estabelecimentos penitenciários são definidas pelo Decreto nº. 6.049, de 27 de fevereiro de 2007, que aprovou o Regulamento Penitenciário Federal.

O Sistema Penitenciário Federal é constituído, assim, pelos estabelecimentos penais federais, subordinados ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen). No âmbito do Depen, a Diretoria do Sistema Penitenciário Federal é responsável pela gestão do Sistema, por meio de suas unidades: Coordenação-Geral de Inclusão, Classificação e Remoção, Coordenação-Geral de Tratamento Penitenciário, Coordenação-Geral de Informação e Inteligência Penitenciária, Corregedoria-Geral e Penitenciárias Federais.

As mulheres no sistema prisional

No Brasil, registrou-se, em 2008, crescimento proporcional maior de mulheres do que de homens apenados. Embora o total de mulheres que hoje cumprem pena no país seja muito menor do que a população masculina, o caso brasileiro retrata uma realidade compartilhada pela América Latina e indica a urgência de uma reflexão aprofundada sobre o envolvimento das mulheres com a criminalidade. É preciso, ainda, que o atendimento e a infraestrutura reconheçam as especificidades da população feminina, respeitando seus direitos e identidade.

Em dezembro de 2009 foi editada lei que determina que os estabelecimentos penais destinados às mulheres tenham somente agentes de segurança do sexo feminino.

Quanto às presas grávidas ou lactantes e aos seus recém-nascidos leis editadas também em 2009 asseguram condições mínimas de assistência com o acompanhamento médico à mulher, principalmente no pré-natal e no pós-parto, extensivo ao recém-nascido, e a construção de berçário onde as condenadas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até seis meses de idade. As penitenciárias destinadas a mulheres serão também dotadas de creche para abrigar crianças entre seis meses e sete anos.

3. Abordagem inovadora da questão penitenciária

O Governo brasileiro vem tomando uma série de medidas, em particular em anos recentes, com vistas a reverter o crescimento do número de prisioneiros. Algumas dessas medidas e iniciativas são descritas a seguir.

InfoPen

Sistemas de informações integrados são ferramentas que, em geral, não ganham dimensão tão relevante quando se discute o aperfeiçoamento do aparato de defesa social. Atualmente, armas, viaturas e aeronaves são os equipamentos que, na seleção de investimentos públicos, ganham maior destaque na mídia. Todavia, não há como efetivar ações de segurança pública com eficácia sem coleta, análise e processamento de informações. A base de toda investigação consiste na reunião de dados. Investimentos que possibilitam concretizar essas ações, embora não gozem de muita visibilidade junto à população em geral, representam uma vertente de extrema importância para os órgãos do sistema de justiça criminal – corporações policiais, órgãos de inteligência, órgãos gestores dos sistemas prisionais, Poder Judiciário e Ministério Público.

No âmbito do sistema de justiça criminal, uma das maiores carências é a ausência de uma base nacional com informações sobre criminosos. A Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização reúne, por exemplo, dados sobre inquéritos, processos, mandados de prisão, entre outros. Contudo, o sistema só fornece informações nominais (nome e filiação) e não contempla a população carcerária que está reclusa em 1.771 estabelecimentos distribuídos pelas 27 unidades federativas. Os órgãos gestores estaduais dos sistemas prisionais, por sua vez, possuem sistemas informatizados para gerenciamento dos presos. Assim, embora seja correto concluir que cada estado brasileiro tem informações sobre sua população carcerária, graças a seu sistema informatizado de controle, o País não dispõe de dados nacionais sobre a população privada de liberdade, uma vez que os sistemas gerenciados em nível estadual não estão integrados em uma base única de dados.

Com a finalidade de sanar essa deficiência, foi desenvolvido o Sistema Nacional de Informação Penitenciária – InfoPen. Lançado em setembro de 2004, o InfoPen é um sistema de acesso via web, com perfis pré-definidos mediante rigoroso cadastro e senhas. As informações transitam em via segura e criptografada, localizando-se a base de dados em Brasília. A previsão é de que o novo sistema realize a integração dos estabelecimentos prisionais e secretarias do sistema prisional de todo o Brasil em uma base de dados única.

O Infopen é um sistema que congrega três subsistemas distintos, também chamados de módulos:

- **InfoPen Estatística:** já implantado em 100% das unidades federativas, esse módulo reúne dados quantitativos sobre a população prisional. Por meio dele, é possível saber hoje o número de presos em todo o País, compartimentar os dados por faixa etária, situação jurídica, etnia, sexo etc;
- **InfoPen Gestão:** já implantado em 16 estados e em processo de implantação nos demais. Esse módulo vai contemplar a produção de dados qualitativos a partir das informações disponíveis, ou seja, o conhecimento pormenorizado de todos os dados de cada preso. O InfoPen Gestão vai disponibilizar informações como nome, filiação, estado civil, estatura, fisionomia, endereços, digitais, cicatrizes, tatuagens, sinais particulares, processos criminais e parentes próximos que visitam determinado preso; e
- **InfoPen Inteligência:** efetua o cruzamento de dados dos módulos Estatística e Gestão, sendo uma consequência da implantação do InfoPen Gestão em todos os estados. O acesso a tais informações vai possibilitar o desenho de uma rede de relacionamentos baseada no cruzamento de dados, permitindo traçar perfis criminais, verificar as ligações entre detentos, visitantes e advogados, antever tentativas fraudulentas, dentre outras informações.

Desenvolvido na sua integralidade no Brasil, o Infopen utiliza software do Governo Federal que permite consolidar e migrar dados do sistema nos Estados, sem que seja necessária a reinserção de todas as informações existentes sobre a população carcerária do estado. A previsão do Depen é de integrar, até 2012, todo o território nacional nessa base de dados única, demonstrando que o InfoPen constitui mais uma importante e eficaz ferramenta de auxílio à execução penal e de combate ao crime organizado.

Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas

Desde 1984, o direito penal brasileiro possibilita que o Estado ofereça uma resposta penal diferenciada aos infratores de baixo e médio potencial ofensivo, por meio da pena restritiva de direitos, conhecida como pena ou medida alternativa à prisão. Em 1998, o número de penas alternativas aplicadas não ultrapassava 100 mil casos. Uma década depois, registrou-se expressivo crescimento do número de casos de aplicação de penas e medidas alternativas.

O Programa Nacional de Penas e Medidas Alternativas, inaugurado em 2008, elevou o sistema de pena restritiva de direitos a política pública criminal do Poder Executivo brasileiro.

A Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário, de julho de 2008, recomendou tais formas de punição como primeira proposta para superar a crise do sistema prisional. A 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em dezembro de 2008, aprovou as penas e medidas alternativas como tema central da política penitenciária nacional, na perspectiva de promover uma nova justiça criminal. O 5º Congresso Nacional de Penas e Medidas Alternativas – Conepa, realizado em maio de 2009 que elegeu como tema Segurança com Cidadania nas Penas e Medidas Alternativas, serviu de etapa preparatória da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Esta conferência, por sua vez, mediante aprovação do princípio 7 – que reconhece a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, de modo a torná-lo mais humanizado – e da diretriz 22 – que define a prioridade de estruturação de um sistema que garanta penas e medidas alternativas – levou ao estabelecimento do Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas como tema prioritário da agenda política da segurança pública do Brasil.

A crescente aplicação de penas e medidas alternativas desde o final da década de 90 deve-se à ampliação da previsão legal, com destaque para o conjunto de leis especiais que surgiram a partir de 1995. A criação do Programa Nacional promoveu a aceleração e ampliação de serviços públicos voltados a tais medidas – 20 varas especializadas e 306 centrais e núcleos de monitoramento de penas e medidas alternativas em todo território nacional, além de uma extensa rede social. As Centrais de Monitoramento e as varas especializadas se aperfeiçoaram. Psicólogos, pedagogos, assistentes sociais e advogados são exemplos de profissionais que integram atualmente as equipes das centrais, realizando um trabalho interdisciplinar e tornando mais contínuo e eficaz o acompanhamento dos cumpridores de penas e medidas alternativas.

A execução e aplicação das penas e medidas alternativas no Brasil nesse período de mais de uma década tem sido exitosa e fundamentou-se no reconhecimento de que a prisão, enquanto instrumento de controle social, deve ser reservada como forma punitiva aos criminosos cujo potencial ofensivo requer a segregação. Aos demais, cabe aplicar penas e ou medidas alternativas.

Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário

A legislação internacional, em especial as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros das Nações Unidas, vê o cuidado à saúde das pessoas presas como um fator decisivo a sua reintegração social, na medida em que garante condições físicas e mentais favoráveis à participação e bom rendimento em atividades educacionais, laborais, sociais, religiosas, entre outras. A saúde é, portanto, um dos eixos centrais do processo de reintegração social.

A Lei de Execução Penal, em seu artigo 1º, obriga os órgãos de execução da pena a proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado e, no artigo 10, obriga o Estado a assegurar a assistência ao preso e ao internado, com o objetivo de prevenir o crime e orientar o retorno à sociedade. No artigo 11, que define a assistência a ser assegurada, destaca-se a atenção à saúde e, no artigo 14 determina o atendimento médico, farmacêutico e odontológico.

Ao amparo desse arcabouço legal, tem origem o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) em 2003. O plano prevê a implantação de unidades de saúde com equipes compostas de médico, enfermeiro, psicólogo, assistente social, dentista, auxiliar de enfermagem e atendente de consultório dentário. Tais equipes, ao prestar atendimento à população prisional, contribuem para o controle e redução dos agravos mais frequentes à saúde da população penitenciária brasileira. Dentre as principais ações dessas equipes de saúde, estão o controle da tuberculose, da hipertensão e do diabetes, ações de prevenção, diagnóstico e assistência às Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids, as dermatoses, as hepatites e a hanseníase, bem como a atenção às situações de grave prejuízo à saúde decorrente do álcool e das drogas. Além da implantação dessas unidades básicas, o plano prevê atendimentos ambulatoriais especializados e intercorrências hospitalares.

O PNSSP estende-se a penitenciárias estaduais e municipais em 183 estabelecimentos penais distribuídos em 18 unidades da federação: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

Na implementação do plano estão previstas a adequação dos espaços físicos das unidades de saúde dos estabelecimentos penais e a para a aquisição dos equipamentos necessários.

Após cinco anos da qualificação das primeiras Unidades da Federação ao Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, os Ministérios da Saúde e da Justiça procedem à avaliação do Plano e à identificação de alguns aspectos que apresentaram dificuldades à implementação do PNSSP.

Qualificação dos servidores do sistema penitenciário

Até o ano de 2005, cinco estados da Federação eram dotados de escolas específicas para treinamento de servidores do sistema penitenciário, geralmente denominadas Escolas de Gestão Penitenciária, em Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Esses estados implantaram seus estabelecimentos por meio de iniciativas de seus governantes. Nas demais 22 Unidades Federativas, a formação do servidor era efetuada em estabelecimentos congêneres, geralmente tomados emprestados às corporações policiais estaduais. As Escolas de Gestão Penitenciária vem sendo replicadas e buscam, agora, tornar-se centros de excelência com funções de pesquisa e desenvolvimento de ferramentas para a boa gestão de atividades.

Ademais, a capacitação profissional do servidor vem-se dando por meio de diversos cursos de formação, aperfeiçoamento, treinamento, graduação, especialização, palestras e seminários em outras entidades, além da formação nas Escolas de Gestão Penitenciárias. Estão em vigor 27 convênios que visam beneficiar cerca de 15 mil servidores penitenciários.

Conselhos da Comunidade

Os Conselhos da Comunidade estão previstos na Lei de Execução Penal. São conformados por um representante de associação comercial ou industrial da cidade, um advogado indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil e um assistente social escolhido pelo Conselho Nacional de Assistentes Sociais. Os membros do Conselho visitam regularmente os estabelecimentos penais, entrevistam presos, elaboram relatórios e os encaminham ao juiz da execução e ao Conselho Penitenciário e fazem ainda diligências para obtenção de recursos materiais e humanos que proporcionem melhor assistência ao preso ou internado.

O Conselho da Comunidade constitui elo entre o Estado, a sociedade e a população carcerária. Os Conselhos da Comunidade dependem, para serem conformados, da iniciativa dos juízes da execução. Em suas atividades,

encontram entraves na falta de conscientização da comunidade, das autoridades e agentes prisionais, que, às vezes, desconhecem a existência dos conselhos.

Os Conselhos do Rio Grande do Sul já realizam encontros para troca de informações e conhecimento naquele Estado – experiência que poderá ser expandida para outros lugares. Cabe fortalecer os Conselhos da Comunidade, divulgando suas funções e valorizando-os frente ao Poder Judiciário, na expectativa de que este possa também se empenhar em conscientizar e encaminhar, aos diversos estabelecimentos penais, informações sobre as atividades, funções e direitos dos integrantes dos conselhos.

A terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República elaborou a terceira edição do Plano Nacional dos Direitos Humanos, na qual busca atualizar as políticas públicas nesta área e responder às demandas da Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada em 2008. O plano contempla a segurança pública, com base nas diretrizes da Constituição Federal de 1988 e em cumprimento de normas do Direito Internacional.

No Plano de Direitos Humanos, no capítulo relativo à segurança pública, duas diretrizes tratam do Sistema Penitenciário. A primeira propõe a consolidação de uma política nacional visando à erradicação da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes. Entre as ações programáticas, está a elaboração de projeto de lei para instituir o Mecanismo Preventivo Nacional, sistema de inspeção aos locais de detenção para o monitoramento regular e periódico dos centros de privação de liberdade, nos termos do protocolo facultativo à convenção das Nações Unidas contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes. Está prevista também a inclusão, na formação de agentes penitenciários federais, de cursos com conteúdos relativos ao combate à tortura e à importância da promoção e proteção dos direitos humanos.

Outra diretriz que trata do sistema penitenciário propõe a priorização da aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria do sistema penitenciário por meio das seguintes ações:

- Elaboração de projeto de reforma da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 1984), com o propósito de identificar meios de coibir a entrada de substâncias e materiais proibidos em prisões, eliminando a prática de revista íntima nos familiares de presos;

- Vedar a divulgação pública de informações sobre perfil psicológico do preso e eventuais diagnósticos psiquiátricos feitos nos estabelecimentos prisionais;
- Instituir a obrigatoriedade da oferta de ensino pelos estabelecimentos penais e a remissão de pena dos detentos que estudam;
- Identificar situações passíveis de indulto a condenados por crimes sem violência real, o que pode reduzir substancialmente a população carcerária;
- Revisões periódicas dos processos de execução penal da população carcerária;
- Construção de estabelecimentos prisionais nos estados e no Distrito Federal, adequados ao atendimento de presas grávidas;
- Aplicação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher –PAISM no contexto prisional, inclusive a assistência pré-natal, a existência de celas específicas e período de permanência das detentas com os filhos para aleitamento;
- Aplicação da Política Nacional de Saúde Mental e a Política para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas no sistema penitenciário;
- Estudo da possibilidade de formação de profissionais para acompanhar os condenados em liberdade condicional, os presos em trabalho externo, em qualquer regime de execução, e os que cumprem penas alternativas à prisão;
- Implementação do Sistema de Informações Penitenciárias;
- Ampliação de campanhas de sensibilização para inclusão social de egressos do sistema prisional;
- Estabelecimento de diretrizes para fortalecer a reintegração social dos presos, internados e egressos; e
- Definição de ações estratégicas com vistas a assegurar o encaminhamento de transexuais e travestis que estejam em regime de reclusão para presídios femininos.

Fundo Penitenciário Nacional

Iniciativa que tem alcançado resultados positivos é o Fundo Penitenciário Nacional, criado em 1994, de natureza contábil e que integra o orçamento fiscal da União. O Brasil é o único país de todo o continente americano que tem um fundo específico para investimento na área penitenciária complementar a outras fontes de recursos para os sistemas prisionais estaduais. Tem por

finalidade apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. Dessa forma, além dos recursos federais, cabe a cada Unidade Federativa investir também recursos do próprio orçamento em seu sistema prisional. Contudo, em muitos estados o Funpen contribui com a maior parcela de investimentos realizados no sistema prisional local. Há casos como o Estado de Rondônia, em que cerca de 90% da capacidade prisional existente foi construída com recursos federais. Os investimentos locais na geração de vagas foram mínimos no espaço de pouco mais de uma década. Em contrapartida, há casos em que os investimentos estaduais superam em muito os recursos federais, como por exemplo, São Paulo, Paraná e Minas Gerais.

As vagas em prisões em todo o país, criadas com recursos do Fundo Penitenciário Nacional, representam cerca de 1/3 do total das vagas existentes no Sistema Penitenciário Brasileiro. A elevada representatividade das vagas geradas com recursos federais comprova o grau de dependência de muitos estados em relação ao Funpen, revelando a importância do fundo para o Brasil.

O Funpen é constituído por recursos oriundos de loterias federais, custas judiciais (até 2005 apenas), recursos financeiros de diversas origens, como multas e confiscos e recursos próprios não financeiros, provenientes da remuneração de depósitos bancários.

3. Oportunidade de uma revisão das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos

As novas teorias doutrinárias e criminológicas na área de execução criminal não impediram que o encarceramento se mantivesse como forma primária de sanção penal e, ainda, sofresse um incremento inédito em escala global e que o problema ganhasse, assim, nova dimensão nos últimos anos. Nesse contexto, diversas iniciativas buscam atualizar o texto original para fazer frente aos novos desafios, consolidar e incorporar novos direitos e contemplar necessidades específicas de alguns grupos submetidos à pena de prisão.

De igual relevância é a nova percepção da execução penal, não mais como limitada à esfera da segurança da sociedade. Ganhando dimensão social, a execução penal passa a exigir a atuação integrada de diversas áreas do Estado – saúde, educação, trabalho, seguridade social, entre outros. Ademais, a iminência do colapso do sistema diante do encarceramento em massa reforçou a necessidade de identificação e investimento público em métodos

alternativos à prisão, atingindo-se relativo consenso de que o aprisionamento deve-se restringir aos casos bem específicos e verdadeiramente necessários. Por essas razões, é certo concluir que o papel da pena de prisão no contexto do sistema de justiça criminal deve levar em consideração os processos de reinserção social dos egressos, na ausência dos quais a própria utilidade da pena passa a ser questionada.

Não obstante a relativa desatualização das Regras Mínimas para o Tratamento de Presos de 1955, a comunidade internacional enfrenta graves problemas na sua implementação e efetivação em face das limitações sociais, políticas ou econômicas. Diante desse quadro, a Fundação Internacional Penal e Penitenciária instituiu, em 2007, o Comitê da América Latina para a Revisão das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, sob a presidência do Supremo Tribunal Federal do Brasil. A iniciativa pretendeu incorporar ao texto original os dispositivos relacionados ao tema, que se encontram dispersos em outros instrumentos normativos internacionais – especialmente os que se referem aos direitos humanos. A iniciativa buscou o aperfeiçoamento das regras mínimas tendo por base as especificidades de grupos submetidos ao encarceramento, observando-se o ulterior desenvolvimento de conceitos criminológicos e, também, incorporando experiências bem-sucedidas da comunidade internacional. Texto finalizado em dezembro de 2009 para ser apresentado durante o XII Congresso de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, em Salvador, será discutido em Grupo de Trabalho sobre as melhores práticas referentes ao tratamento de prisioneiros no sistema de justiça criminal.

Além da revisão do documento das Regras Mínimas, é necessário o efetivo envolvimento da comunidade internacional que poderá estabelecer um grupo de trabalho aberto, formado pelas delegações interessadas, com os seguintes objetivos: a) examinar as causas das falhas na implementação das regras mínimas atuais; b) ter presente especificidades regionais; c) verificar as necessidades de cooperação técnica entre os países membros; d) propor soluções que conduzam à efetiva implementação das regras mínimas.



Capítulo 8 – Enfrentamento ao problema mundial das drogas*

Introdução

Importantes conquistas têm sido alcançadas em termos de fortalecimento institucional e incremento das condições para o enfrentamento do problema mundial das drogas, no quadro da atuação brasileira.

A observação e reflexão, no Brasil, sobre o problema mundial das drogas, tema elevado a prioridade por meio da agenda da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS) sobre drogas, em 1998, levou a algumas percepções importantes acerca da forma mais adequada da atuação do Governo e da sociedade no enfrentamento ao problema. Percebeu-se que a repressão ao ilícito não constitui, por si só, solução para o problema.

Em 1998, o Brasil criou a Secretaria Nacional Antidrogas, diretamente vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com a missão de articular e coordenar a elaboração da política nacional antidrogas. A nova secretaria definiu, em 2002, os fundamentos da Política Nacional Antidrogas. A partir de 2003, tais fundamentos foram reavaliados e atualizados levando-se em consideração as novas descobertas da ciência e as transformações sociais, políticas e econômicas sofridas pelo Brasil e pelo resto do mundo.

Como resultado de um amplo processo de participação popular, mediado pela comunidade científica, foi lançada, em 2005, a Política Nacional Sobre Drogas, assentada em fundamentos científicos, com uma abordagem ampla e

*Os assuntos tratados neste capítulo correspondem ao grupo de trabalho 4 da agenda do XII do Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do crime e justiça criminal

equilibrada do tema, incluindo aspectos de saúde pública, direitos humanos e garantias constitucionais. Esse documento de Estado vem, ao longo dos últimos anos, viabilizando ações que demonstram o forte empenho do Governo brasileiro na prevalência de uma abordagem intersetorial, fundamentada na responsabilidade compartilhada e nas ações de redução da demanda e da oferta de drogas. Ademais, a Política Nacional tem permitido à sociedade brasileira ir além da discussão simplista, apaixonada e polarizada entre os modelos proibicionista e pró-legalização.

Progresso não menos significativo representa a modernização legislativa que tem sido levada a termo no país. A nova Lei sobre Drogas, de 2006, instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas, que, de modo inovador, diferenciou as figuras do traficante e do dependente químico, assegurando tratamento distinto aos mesmos. Da mesma forma, o Sistema tipificou o crime de financiamento do narcotráfico, com o objetivo de descapitalizar o crime organizado.

No conjunto dos esforços relacionados à redução da oferta de drogas, o Governo brasileiro tem adotado estratégias de intervenção cada vez mais intensas para o monitoramento das fronteiras, o controle de precursores, a erradicação de cultivos ilícitos, a desarticulação do narcotráfico e o combate à lavagem de dinheiro. Cabe salientar que, no que se refere ao controle de psicotrópicos, entorpecentes e precursores, houve também avanços significativos na legislação nacional sobre vigilância sanitária, imprimindo maior rigor à fiscalização do comércio nacional e internacional de substâncias controladas – com a inclusão de dispositivos ainda mais rigorosos do que os previstos pela Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. A regulamentação da publicidade de medicamentos também se tornou mais criteriosa e passou a abranger anúncios veiculados na Internet.

Tanto na esfera da redução da oferta, como na redução da demanda, a intensificação da cooperação internacional tem sido uma estratégia amplamente utilizada pelo Governo, no sentido de otimizar esforços e articular soluções capazes de reduzir o impacto do consumo e do tráfico de drogas.

No campo internacional, o Brasil consolidou, na última década, atuação destacada nos diversos foros multilaterais, subregionais e regionais sobre o tema. No nível bilateral, mantém estreito diálogo e cooperação com vários países, mormente com todos os vizinhos da América do Sul com os quais mantém acordos para ações de prevenção e repressão às drogas e outras questões inerentes ao problema.

No que concerne à área da redução da demanda de drogas, o Brasil tem pautado suas ações em estreita articulação com a comunidade científica, na produção

de diagnósticos sobre padrões de consumo de drogas que norteiam o planejamento das intervenções adotadas. Seguindo estas diretrizes e permanecendo atento à dimensão ética e à perspectiva dos direitos humanos, o País tem buscado soluções isentas de conotação moral, valorizando e promovendo algumas intervenções de redução de danos como estratégia de saúde pública.

Outra importante orientação às ações na área de redução da demanda refere-se ao reconhecimento e a valorização de alternativas geradas pelas próprias comunidades. Nesse sentido, foram realizados importantes programas de capacitação, a partir de informações científicas, atualizadas e desprovidas de preconceito, para os diversos atores implicados na abordagem do problema das drogas, nos seus respectivos espaços de atuação. Soma-se a esta estratégia a ampla discussão do tema, colocado na agenda pública, como um avanço irreversível, envolvendo e comprometendo os diversos segmentos sociais na construção coletiva das alternativas de enfrentamento da questão.

Em dezembro de 2008, o Brasil deu mais um importante passo na modernização legislativa e na garantia dos direitos humanos, ao estabelecer que conduta não envolvendo prática de mercancia não pode ser considerada como tráfico ilícito de drogas. Com essa medida, permite-se tratamento diferenciado entre dependentes e traficantes de drogas. Nesse sentido, a nova lei de drogas brasileira, já em 2006, aboliu definitivamente a pena privativa de liberdade para o cidadão usuário de drogas.

O Brasil tem consciência de que as metas visando a um mundo sem drogas se mostraram de difícil alcance, com visível agravamento das consequências não desejadas, causadas, em diversas partes do mundo, pela política essencialmente repressiva, tais como aumento da população carcerária por delitos relacionados a drogas, aumento da violência associada ao mercado ilegal de entorpecentes, aumento da mortalidade por homicídio e violência entre jovens – com reflexo dramático nos indicadores de mortalidade e de expectativa de vida da população. É preciso agregar a essas consequências a precarização do desempenho laboral e empregabilidade, a decorrente exclusão social por uso de drogas e a ampliação do mercado ilegal, entre outros.

1. Quadro legislativo

Como resultado de uma ampla revisão dos marcos políticos e legais sobre o assunto, iniciada em 2003, o Brasil registrou significativos avanços. Destaca-se a adoção dos seguintes instrumentos:

- Política Nacional Sobre Drogas, fruto de articulação entre órgãos dos três níveis de governo que contou com ampla participação da sociedade;

- Lei Nacional sobre Drogas, de 2006. Iniciou-se em 2003 uma reforma ampla da legislação anterior que, com trinta anos de existência, mostrava-se desatualizada e desvinculada dos progressos da ciência e das transformações sociais;

- Política Nacional Sobre o Álcool, aprovada pelo Decreto nº 6.117, de 2007. Encarado como droga lícita, cujo abuso causa graves problemas sociais, de saúde pública em particular, e de segurança, o álcool é também, em determinadas circunstâncias, “uma porta de entrada” ao consumo de drogas. A Política contém princípios fundamentais para o enfrentamento dos problemas relacionados ao consumo de álcool. Contempla a intersetorialidade e a integralidade de ações para a redução dos danos sociais, e as situações de violência e criminalidade associadas ao consumo dessa substância;

- Lei nº 11.705, de 2008, que proíbe a venda de bebidas alcoólicas nas rodovias federais e estabelece sanções administrativas e penais para o motorista que dirigir sob a influência do álcool;

- Lei nº 11.754, de 2008, que altera os nomes da Secretaria Nacional Antidrogas e do Conselho Nacional Antidrogas para, respectivamente, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – Conad para refletir a evolução do conceito e abordagem de repressão, essencial, às drogas para uma concepção mais ampla do problema e das soluções identificadas; e

- A instituição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, em agosto de 2007. Como visto no Capítulo 3, em suas múltiplas ações de promoção do binômio segurança e direitos humanos, o Programa contempla o fortalecimento de políticas fundamentais conducentes a uma sociedade mais inclusiva – promotora do direito da pessoa.

2. Arcabouço institucional na abordagem do problema mundial das drogas

O ângulo da redução da demanda de drogas

A estratégia do governo brasileiro na área da redução da demanda de drogas está dividida em três eixos de atuação: diagnóstico, capacitação e projetos estratégicos.

O primeiro diz respeito à realização de um diagnóstico situacional sobre o consumo de drogas, seu impacto nos diversos domínios da vida da população e as alternativas existentes. A elaboração de tal diagnóstico vem-se consolidando por meio de estudos e pesquisas de abrangência nacional junto à população geral e a populações específicas, mais vulneráveis ao consumo e ao tráfico de drogas. Conta-se, atualmente, com:

- Levantamento sobre uso de drogas entre crianças e adolescentes em situação de rua nas capitais das 27 Unidades da Federação publicado em 2003. Apresenta informações relativas à avaliação da prevalência do uso, incluindo os tipos de droga, frequência e formas de uso, assim como fatores de vulnerabilidade entre crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil;
- Quinta edição do Levantamento sobre o uso de drogas psicotrópicas entre estudantes do ensino fundamental e médio nas 27 capitais brasileiras. Publicado em 2004, o estudo apresenta um diagnóstico do consumo de drogas por estudantes, visando fornecer subsídios para a implementação de políticas de prevenção na Escola;
- Levantamento sobre padrões de consumo de álcool na população brasileira. Publicado em 2007, constitui o maior estudo sobre o padrão de consumo de álcool já realizado no Brasil. Detectou os hábitos e atitudes da população brasileira em relação ao consumo de bebidas alcoólicas, incluindo levantamento específico dos padrões de consumo nas populações indígena, jovem e feminina. Os dados obtidos neste estudo integram o projeto Genacis da OMS para países em desenvolvimento;
- Levantamento nacional sobre o uso de álcool e outras drogas entre universitários. Atualmente em fase de conclusão, o levantamento realizado junto às redes pública e privada de ensino superior, com amostra de abrangência nacional nas 27 capitais, visa estimar a prevalência e o padrão do consumo de drogas por estudantes universitários, bem como os problemas associados a tal consumo;
- Estudo do impacto do uso de bebidas alcoólicas e outras substâncias psicoativas no trânsito brasileiro. Em fase de conclusão, o estudo de abrangência nacional visa estimar o impacto do uso de bebidas alcoólicas e outras substâncias psicoativas no trânsito brasileiro. A pesquisa foi feita com dados coletados junto a motoristas privados, transportadores de passageiros e de cargas e motociclistas;

- Segunda edição do Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil. Publicado em 2005, inclui as 108 maiores cidades do País. Sua pesquisa incidiu sobre indivíduos entre 12 e 65 anos de idade de todas as cidades com mais de 200 mil habitantes, nas cinco regiões do país; e

- Mapeamento das instituições governamentais e não-governamentais orientadas às questões relacionadas ao consumo de drogas. Publicado em 2007, é um levantamento das instituições governamentais e não-governamentais existentes em todo o território nacional, com vistas a mapear as ações de prevenção, tratamento, ensino, pesquisa e reinserção social. Os cadastros das mais de dez mil instituições identificadas são disponibilizados à população, por meio dos bancos de dados do serviço Viva-Voz, de atendimento telefônico gratuito, e do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas – OBID.

O segundo eixo de atuação corresponde à capacitação dos atores sociais que trabalham diretamente com o tema das drogas, bem como dos multiplicadores de informações relativas à prevenção, tratamento e reinserção social. Está-se constituindo uma ampla rede de proteção social formada por conselheiros municipais, educadores, profissionais das áreas de saúde, de segurança pública, operadores do direito, lideranças religiosas e de movimentos afins, entre outros. Dentre os cursos de capacitação desenvolvidos pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, constam os seguintes:

- Capacitação em redução da demanda de drogas para conselheiros comunitários municipais, conselheiros tutelares dos direitos da criança e do adolescente e conselheiros de educação, de saúde e de segurança;

- Formação em prevenção do uso indevido de drogas para educadores de escolas públicas;

- Capacitação em redução da demanda e da oferta de drogas para profissionais de segurança pública;

- Capacitação em prevenção do uso indevido de drogas para policiais e profissionais civis da polícia federal que atuam na repressão ao tráfico ilícito;

- Formação de profissionais da área de saúde ocupacional e segurança do trabalho e para membros das comissões internas de prevenção de acidentes no trabalho;

- Formação de profissionais da rede básica de saúde a respeito de sistema para a detecção do uso abusivo e dependência de substâncias psicoativas para encaminhamento, intervenção breve, reinserção social e acompanhamento de dependentes;
- Capacitação em terapia comunitária; e
- Programa Regional de Especialização de Pesquisa online para Profissionais de Saúde e Áreas Correlatas para Estudar o Fenômeno das Drogas na América Latina.

O terceiro eixo de atuação consiste na implantação de projetos de alcance nacional, que ampliam o acesso da população às informações, ao conhecimento e aos recursos existentes na comunidade na prevenção do uso de drogas. Dentre os projetos desenvolvidos, podem ser destacados:

- Reestruturação do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Até a edição da Lei nº 11.343, de 2006, o CONAD era composto basicamente por órgãos públicos, com participação mínima da sociedade civil. Reestruturado, tornou-se órgão normativo, paritário entre governo e sociedade e de deliberação coletiva para a definição das diretrizes gerais do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad;
- Implementação do serviço 0800 ou Central de Atendimento Viva Voz, pelo qual são prestados, gratuitamente, aconselhamento reativo e especializado para a prevenção do uso de substâncias psicoativas, bem como informações sobre drogas e seus efeitos no organismo, com base em conceitos científicos e dados epidemiológicos;
- Implementação da rede de pesquisa sobre drogas, com o objetivo de promover a formação, o intercâmbio e a descentralização de recursos humanos e facilitar o acesso de cientistas de todas as regiões brasileiras aos projetos de interesse da PNAD, com conseqüente otimização dos recursos financeiros e o aumento da produção científica sobre drogas;
- Projeto de prevenção do uso de drogas dirigido a instituições religiosas e movimentos afins, intitulado Fé na Prevenção, voltado para a capacitação de lideranças para atuação na prevenção do uso indevido de drogas e outros comportamentos de risco, bem como na abordagem de situações que exijam encaminhamento à rede de serviços existentes na comunidade;
- Reestruturação do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas por meio da integração do banco de dados nacional sobre drogas

com outros sistemas de informação do governo brasileiro e de outros países, além de elaboração do I Relatório Brasileiro sobre Drogas;

- Provisão de equipamento e capacitação da Polícia Rodoviária Federal para a abordagem de motoristas que dirigem sob o efeito de álcool, com a aquisição de etilômetros visando ao aparelhamento de três mil viaturas da Polícia Rodoviária Federal e capacitação dos policiais rodoviários para a adequada abordagem dos motoristas e correta utilização do equipamento;
- Utilização dos recursos adquiridos da apreensão de bens do narcotráfico. Mediante convênios com os entes da Federação, o FUNAD realiza a alienação de bens apreendidos do narcotráfico e os integra, após leilão, aos recursos que serão destinados à prevenção; e
- Presidência da Comissão Interamericana de Controle e Abuso de Drogas – Cicad. O Brasil presidiu a comissão em 2007.

Redução da oferta de drogas

As organizações criminosas têm, nas drogas, seu produto mais lucrativo. Algumas dessas organizações são especializadas no narcotráfico, enquanto outras participam da logística empregada para o cultivo, produção e distribuição das drogas, utilizando-se de uma série de outros crimes a fim de garantir o funcionamento da cadeia produtiva. Lavagem de dinheiro, corrupção, tráfico de armas, fraudes internacionais com documentos e cartões de crédito e tráfico de órgãos, de mulheres e de crianças são exemplos de crimes relacionados ao tráfico de drogas.

O fenômeno da globalização também influenciou no desenvolvimento e sofisticação do crime organizado, que se especializou e passou a atuar em níveis internacionais, seguindo a tendência mundial de eliminação de fronteiras e de formação de blocos. Novas tecnologias na área da informática, da comunicação e dos meios de transportes, aliadas a um maior conhecimento sobre as transações financeiras, são alguns dos principais elementos que concorrem para o aumento da criminalidade transnacional.

Assim, tendo em vista o elevado grau de sofisticação empregado no cometimento dos crimes e a necessidade de um combate efetivo a tais delitos, o Departamento de Polícia Federal tem investido, constantemente, no aumento de seu efetivo policial, no aperfeiçoamento das atividades de inteligência e na aquisição de equipamentos de alta tecnologia. Essas ações fazem parte de uma estratégia para desarticulação das organizações criminosas, visando não

apenas à condenação de seus envolvidos, mas também a apreensão de seus bens e sua descapitalização. Dessa forma, busca-se impedir que seus controladores continuem a gerenciar as operações criminosas, mesmo após efetivadas suas prisões.

Da estratégia de combate ao narcotráfico faz parte, ainda, o intenso monitoramento das fronteiras, incluindo a execução de operações conjuntas e coordenadas com forças policiais de países vizinhos. A estratégia compreende também o controle de precursores e demais substâncias químicas desviadas, exercido pelo Departamento de Polícia Federal por meio de ação coordenada com outros órgãos do governo, em especial a Agência Nacional de Vigilância Sanitária. A erradicação de cultivos ilícitos de maconha é foco de importantes ações de cooperação com países vizinhos.

As ações de identificação de ligações entre tráfico de drogas e crime organizado exigem uma série de ações cientificamente embasadas, voltadas para uma análise química sistemática das apreensões feitas pelos órgãos de controle de oferta. Um diagnóstico alicerçado em informações a respeito da origem, possíveis rotas e qualidade da droga de cada região do país, bem como suas conexões com o exterior, oferece subsídios mais acurados à análise do tráfico e consumo de drogas no Brasil. A Polícia Federal desenvolve o Programa Nacional de Estudo do Perfil Químico – PeQui em relação à cocaína e ao ecstasy apreendidos pelo Departamento. As amostras são analisadas quimicamente e as informações técnicas são somadas àquelas oriundas da apreensão, como origem e destino provável. O banco de dados do PeQui é responsável pela sistematização das informações coletadas.

Medidas de controle: Anvisa e DPF

As ações de controle e fiscalização no Brasil de substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial, incluídos os entorpecentes, psicotrópicos e precursores, foram atribuídas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.

Com o intuito de normatizar tais ações e estabelecer um regulamento técnico para o controle dessas substâncias, o Ministério da saúde baixou, em maio de 1998, portaria que dispõe sobre autorizações especiais para as indústrias, distribuidoras, e estabelecimentos a fim de que possam realizar o comércio, transporte, prescrição, guarda e embalagem de substâncias controladas, sob estrita fiscalização das autoridades regulatórias do País. Além

das mencionadas disposições, constam dessa portaria as listas de substâncias sob controle especial, que incluem aquelas descritas nas Convenções das Nações Unidas, além de outras sujeitas a controle por definição do governo brasileiro.

As listas de substâncias passam por atualizações periódicas, conforme as decisões das autoridades nacionais em matéria de segurança e saúde públicas, sempre em consonância com os compromissos internacionais ratificados pelo Brasil. Os precursores controlados listados nas Convenções da ONU são fiscalizados conjuntamente pela Anvisa e pelo Departamento de Polícia Federal.

Para coibir o desvio de substâncias psicotrópicas, entorpecentes e precursores, normativa de 1999 do Ministério da Saúde regulamenta o comércio internacional de substâncias controladas no que diz respeito às autorizações de exportação e importação, certificados de não objeção, permits to export, anuências prévias de importação e exportação, concessão de cota anual de importação e de outras providências.

Além disso, ao reconhecer o risco de desvios de produtos químicos do comércio lícito para a fabricação ilícita de drogas, o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas definiu medidas para prevenção do uso indevido, estabeleceu normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, definiu crimes e orientou a ação da Polícia Federal no controle e monitoramento de substâncias lícitas, como precursores e produtos químicos.

O Brasil adota procedimentos rigorosos para a exportação dos precursores. Para toda exportação das substâncias precursoras constantes da lista D1 (Anexo I da Portaria SVS nº 344, de 1998), assim como de medicamentos que as contenham, é requerida uma autorização de exportação. Para a emissão da referida autorização, as empresas envolvidas devem apresentar uma série de documentos, de forma a atestar a legitimidade da transação comercial junto às autoridades governamentais competentes, no Brasil e nos países de destino. A cada autorização de exportação de substâncias precursoras emitida pelo governo brasileiro, é feita uma notificação de pré-exportação por meio do “PEN Online”, sistema da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes – JIFE de comunicação com os governos. Este tem sido um mecanismo importante na identificação de transações suspeitas e prevenção de desvios. Tendo em vista a responsabilidade compartilhada da Anvisa e da Polícia Federal no combate ao desvio de

precursores para o processamento de drogas ilícitas, tais órgãos são conjuntamente responsáveis pelas comunicações realizadas por meio desse sistema.

Crimes conexos: tráfico de armas no contexto do narcotráfico

Ciente das ligações entre o tráfico de drogas e o tráfico ilícito de armas de fogo, nos diversos países, a Polícia Federal dispõe de uma unidade de Repressão ao Tráfico Ilícito de Armas – DARM, que compreende as Delegacias Regionais de Repressão ao Tráfico Ilícito de Armas – Delearms, nas 27 Unidades da Federação.

A DARM e suas projeções regionais (Delearms) têm por função combater o tráfico ilícito de armas de fogo, acessórios e munições, incluídos nesse rol lunetas, silenciadores, estojos, espoletas, pólvora e projéteis, entre outros. A vedação à posse, ao porte, ao comércio e ao tráfico internacional de armas encontra-se tipificada na legislação vigente, cabendo ao Departamento de Polícia Federal, conforme estabelecem os incisos I e II do artigo 144 da Constituição Federal do Brasil, zelar pelo seu cumprimento.

O universo de armas e munições ilícitas no Brasil é resultado direto da demanda das quadrilhas e facções criminosas que atuam no tráfico de drogas e nos delitos contra o patrimônio, com o emprego da violência, bem como, mais recentemente, daquelas que atuam nas ações de promoção à fuga de presidiários. Para praticar atos ilícitos, os grupos criminosos usam armamento de calibres de uso restrito às Forças Armadas e policiais, conforme definido no Decreto nº 3.665, de 2000. Quando não é desviado das forças policiais ou militares por roubo, furto ou extravio, esse armamento tem origem na importação clandestina.

Observando-se a atuação dos criminosos que se utilizam de armas de fogo, pode-se concluir que não há demanda em larga escala, embora esta seja contínua. O tráfico ilícito internacional de armas e munições é localizado e pontual, e as armas e munições são trazidas desmontadas e em pequenas quantidades. Não se registrou, até o momento, o ingresso de grandes carregamentos no País.

Para identificar a origem de armas e munições desviadas, a Polícia Federal vem aperfeiçoando e desenvolvendo, inclusive junto a outros países, a técnica de investigação de rastreamento. O rastreamento se faz por meio de coleta dos dados de identificação das armas de fogo, especialmente o número de

série, bem como de informações junto a fabricantes de armas ou a órgãos de controle. Trata-se de uma das principais, senão a mais importante, técnica de investigação utilizada para conhecer a origem e o destino da arma, além do ponto em que foi desviada para a ilegalidade. A razão é que, diferentemente das substâncias entorpecentes, que são ilegais por natureza, as armas de fogo apreendidas tiveram, em geral, uma origem lícita, mas foram levadas para a ilegalidade pela atuação de pessoas ou grupos criminosos.

Além de apoiar e implementar normas previstas em tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é parte, a Polícia Federal vem adotando iniciativas para implementar acordos de cooperação bilateral, como no caso dos Termos de Estratégia de Cooperação Policial com dois países fronteiriços.

3. Drogas e Sociedade

Os índices de criminalidade e as múltiplas relações entre drogas e violência impõem desafios cada vez maiores ao enfrentamento do crime organizado transnacional. Essa realidade, que tem os jovens como alvo principal, de acordo com as estatísticas, requer uma intervenção ampla e integrada entre instituições do governo e a sociedade.

Tendo presente que a redução da demanda de drogas está diretamente relacionada à redução das vulnerabilidades sociais, o governo federal lançou o programa Ações Integradas na Prevenção ao Uso de Drogas e Violência, com a finalidade de fortalecer a rede de atenção aos serviços que se relacionam com o problema. O programa consiste no desenvolvimento de ações conjuntas e integradas, tanto de natureza preventiva como de tratamento e reinserção social, com vistas à redução da criminalidade associada ao uso indevido de álcool e outras drogas. O público-alvo compreende a população jovem com idade entre 12 e 29 anos, seus familiares e respectivas comunidades, além dos segmentos específicos que serão alcançados no âmbito de cada subprojeto que compõe essa política.

Com base nos índices de criminalidade, as seguintes regiões metropolitanas do país foram inicialmente selecionadas: Rio de Janeiro; Vitória, no Estado do Espírito Santo; Salvador, no Estado da Bahia; Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul; e Brasília, no Distrito Federal. O programa abrange uma população de cerca de 24 milhões de habitantes e corresponde a um investimento de 54 milhões de reais.

4. Cooperação Internacional

O governo brasileiro reconhece o caráter mundial do problema das drogas e o princípio da responsabilidade compartilhada, segundo o qual deixam de se impor responsabilidades individualizadas a países produtores, consumidores ou de trânsito, privilegiando-se uma abordagem comum por parte da comunidade internacional a todos os aspectos do problema. Tradicionalmente identificado como país de trânsito, característica esta naturalmente atribuída em função de suas extensas fronteiras tanto para entrada como para a saída de drogas, o Brasil identifica, como fator de relevância, para a prevenção e repressão ao tráfico de drogas, o controle dos precursores químicos necessários à preparação de drogas ilícitas. A nomenclatura tradicional, porém, parece mais aplicar-se de maneira excludente. Por exemplo, países ditos consumidores de drogas “naturais”, ou processadas a partir de vegetais, abrigam, hoje, produção e exportação de drogas sintéticas, entorpecentes e que causam dependência. Figuram, portanto, no lado da oferta de drogas, ademais do consumo e do trânsito, compreendido “latu sensu” – ou seja, não necessariamente transitam só nas fronteiras secas, mas saem de portos, aeroportos, para oferecerem-se a outros mercados.

O Brasil não é produtor de drogas. As drogas produzidas em países vizinhos passam por áreas do território nacional, em particular onde as fronteiras são de controle especialmente difícil em razão das condições físicas, e saem, deixando atrás de si parte de tais drogas ilícitas que geram consumo, sobretudo por jovens, principalmente de baixa renda, mercado criado para drogas de baixo preço e acrescida nocividade à saúde pública e ao futuro dessa população atingida.

O conceito de responsabilidade compartilhada foi chancelado pelos países das Nações Unidas durante a 20ª Sessão Especial da Assembleia Geral – 20ª UNGASS –, em 1998, dando origem a importante Declaração Política e aos princípios basilares da redução da demanda. Em 2009, houve revisão dos compromissos assumidos e a atualização de conceitos resultou em uma nova Declaração Política, cujos princípios constituem base comum, mundialmente aceita, da cooperação entre os países no tema das drogas.

O Brasil é signatário de todas as Convenções das Nações Unidas sobre Entorpecentes, a saber: Convenção Única sobre Drogas, de 1961, emendada pelo Protocolo de 1972; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; Convenção contra o Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias

Psicotrópicas, de 1988. O País participa ativamente da Comissão de Entorpecentes das Nações Unidas (CND), onde tem assento. Além disso, o governo brasileiro coopera com o UNODC no Brasil e conduz programas de cooperação técnica nas esferas de redução da demanda e da oferta de drogas.

Redução da demanda

No que se refere à cooperação internacional na área de redução da demanda, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas mantém um extenso registro de projetos que visam, principalmente, o compartilhamento de boas práticas. Os processos de formulação de políticas públicas, o desenvolvimento e implantação de programas de prevenção e a capacitação de atores sociais e lideranças comunitárias têm sido os principais temas de cooperação bilateral, principalmente com os países da América do Sul, da América Central e da África.

A Senad disponibiliza, ainda, para diversos países, seus cursos de capacitação a distância. Profissionais do Chile, Peru, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Moçambique receberam capacitação sobre táticas de intervenção por meio do sistema para detecção do uso abusivo e dependência de substâncias psicoativas: encaminhamento, intervenção breve, reinserção social e acompanhamento. Com base na avaliação positiva do curso de capacitação à distância, e na demanda para que sua aplicação fosse ampliada, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores, financia a adaptação da plataforma de ensino da Senad às realidades dos países das Américas, assim como na tradução de seu material didático para os idiomas inglês e espanhol. Desta forma, e com base no princípio da responsabilidade compartilhada, o Brasil oferece à comunidade internacional uma importante ferramenta de prevenção.

Outro exemplo de projeto de cooperação desenvolvido pela Senad na área de capacitação é o Curso Online de Especialização em Pesquisa na Área de Drogas para Profissionais de Saúde e Áreas Correlatas, implementado em parceria com a Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo. Em sua quarta edição, o curso contou com a participação de profissionais da área de saúde do Paraguai, Uruguai, Peru, Guatemala e Moçambique.

Igualmente relevantes são os projetos de cooperação estabelecidos com organismos internacionais como as Nações Unidas e a OEA. A Senad mantém acordo de cooperação técnica e consultoria na área de avaliação de programas com o UNODC. No âmbito regional, o Brasil participa ativamente dos diversos grupos de especialistas e do Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM) da Comissão Interamericana de Controle ao Abuso de Drogas da OEA.

Redução da oferta

No que tange à redução da oferta de drogas, a Polícia Federal brasileira mantém, com diversos países, programas de intercâmbio por meio dos quais o Brasil recebe oficiais de ligação em portos e aeroportos brasileiros. A Polícia Federal brasileira oferece a vários países, inclusive europeus, cursos de formação e capacitação de policiais em áreas específicas, como segurança de aeroportos e portos e análise de risco de cargas marítimas. O Brasil vem estendendo os programas de intercâmbio de oficiais de ligação e de treinamento para policiais brasileiros e de terceiros países.

Amparado por acordos de cooperação bilaterais, o governo brasileiro, por meio do Departamento de Polícia Federal, elaborou, juntamente com Bolívia, Peru e Paraguai, termos específicos de implementação da cooperação policial, com programas, metas, calendário de tarefas e avaliação. Neles, está prevista a prática de operações conjuntas ostensivas, com cada um dos referidos países, para interdição de drogas, armas e outros ilícitos, além da intensificação do intercâmbio de dados de inteligência policial sobre organizações criminosas transnacionais, em especial sobre as que atuam no tráfico ilícito de drogas e delitos conexos, e de informações na área de perícia criminal. Nesse contexto, acordou-se manter oficiais de enlace, que já estão atuando nos escritórios de inteligência situados nos países vizinhos citados.

A Polícia Federal mantém postos nas fronteiras terrestres brasileiras – secas ou não – nas quais sua atuação se faz de maneira coordenada com a Secretaria da Receita Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica e, ainda, as Polícias civil e militar, de âmbito estadual e local, a primeira, e de âmbito preventivo, a segunda. Nesses postos, efetua operações conjuntas com os órgãos congêneres dos países com os quais o Brasil mantém acordos de cooperação policial.

5. Exercício da responsabilidade mutua e compartilhada pelos Estados

O ano de 2009 marcou um importante momento na agenda internacional voltada ao problema mundial das drogas. Após dez anos de implementação do acordado na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o tema, a comunidade internacional voltou a se reunir para avaliar os progressos alcançados.

A Comissão Interamericana de Controle ao Abuso de Drogas da OEA também decidiu por atualizar sua estratégia antidrogas, promovendo um alinhamento entre os preceitos adotados pelas Nações Unidas e o contexto específico vivido pelos países da região. O Brasil foi eleito para coordenar os trabalhos de atualização.

Dentre os progressos identificados na Sessão Especial da Assembleia Geral, destacam-se os seguintes: a) um sistema internacional de controle, constituído sobre uma base sólida de tratados que orientam as estratégias nacionais de redução da demanda e da oferta de drogas; b) o estabelecimento, por vários países, de instituições nacionais especializadas na coordenação das políticas nacionais sobre o tema; c) o fortalecimento da cooperação internacional, implementada de forma coordenada e em observância ao princípio da responsabilidade compartilhada; e d) uma maior produção de conhecimento científico sobre os vários aspectos relacionados à questão das drogas.

A partir dessa avaliação, também foi possível delinear alguns pontos que devem compor uma estratégia de alcance global: a) o consenso sobre a necessidade de maior investimento na área de redução da demanda e, principalmente, em programas de prevenção, com a finalidade de se alcançar um equilíbrio maior com as ações na área da redução da oferta; e b) a produção de políticas públicas cada vez mais embasadas em evidência científica e o exercício de uma cooperação internacional de forma coordenada, voltada à maximização dos esforços.

Haveria uma percepção entre analistas em todo o mundo de que os papéis dos diferentes países, outrora talvez mais distintamente estabelecidos entre produtores, consumidores ou de rota, hoje se misturam, havendo, entre os consumidores de drogas ditas “naturais”, produtores de drogas sintéticas; registrando-se que a passagem, por territórios de países não produtores e originalmente não consumidores, terminaria por criar, em certos casos, um

mercado consumidor; e notando-se que a aplicação do conceito de responsabilidade compartilhada deveria ampliar-se para abarcar, talvez, os diferentes papéis que pode desempenhar, segundo a circunstância, cada país na matéria. Entre os ilícitos fomentados pelo problema mundial das drogas, estão outras manifestações do crime organizado em que também os papéis se confundem entre os países. Caberia uma reflexão ampla na comunidade internacional a respeito das reais responsabilidades de cada um de seus membros e as ligações que possam ser estabelecidas entre os diferentes papéis que pode ter cada país.

<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>