



○ PANÓPTICO
MONITOR DO RECONHECIMENTO FACIAL NO BRASIL

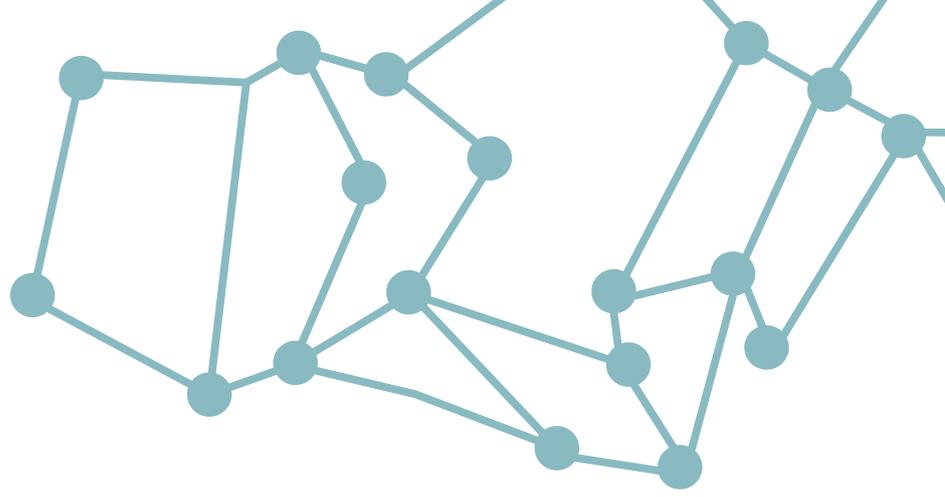
**DAS PLANÍCIES AO
PLANALTO: COMO GOIÁS
INFLUENCIOU A EXPANSÃO
DO RECONHECIMENTO
FACIAL NA SEGURANÇA
PÚBLICA BRASILEIRA**



AGRADECIMENTOS:

Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Sílvia Ramos

Manaka Infante, Bruno Duarte, Fátima Melo, Maíra Junqueira, Domilson Rabelo da Silva Júnior, Luiz Henrique Silva Almeida, Tiago Gregório Fernandes, Allan Montoni Joos, Anderson Soares, Mauro Rubens, Marcos Fidelis, Bianca Kremer, Bruno Sousa, Cecília Olliveira, Douglas Lopes, Luã Cruz, Nina da Hora, Daniel Edler, Tatiana Dias, Joana Varon, Vanessa Koetz, Jordana Almeida, Aiuri Rabelo, Laís Martins, Paulo Vitor do Nascimento, Gabriela Sá, Camila Agustini, Thiago Nascimento, Carolina Haber, Fernanda Bruno. Coding Rights, The Intercept Brasil, Defensoria Pública do Estado de Goiás, NECRIVI - Núcleo de Estudos sobre Criminalidade e Violência, Comissão de Direitos Humanos Dom Thomas Balduino, Coalizão Direitos na Rede (CDR), Conexão Malunga, Data Privacy Brasil, Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Fórum Brasileiro de Segurança Pública, InternetLab, LabJaca, Rede Negra sobre Tecnologias e Direitos Digitais.



O Panóptico é um projeto do Centro de Estudo de Segurança e Cidadania – CEsSeC que monitora a adoção de novas tecnologias pelas instituições de segurança pública do Brasil.

Desde 2018, o CEsSeC tem acompanhado os efeitos do uso de reconhecimento facial pelas polícias, revelando que cerca de 90% das pessoas presas com o uso dessa tecnologia são negras.

O projeto agora tem por foco revelar os casos de adoção nos estados e municípios brasileiros, além de apresentar o papel de governos e empresas no financiamento e na oferta dessas tecnologias. Todos os dados utilizados pela pesquisa serão disponibilizados para o público geral.

Além do monitoramento dos projetos, o Panóptico também tem por objetivo comunicar de maneira abrangente sobre os riscos e potenciais do uso de novas tecnologias na segurança pública.

FICHA TÉCNICA

O PANÓPTICO: MONITOR DO RECONHECIMENTO FACIAL NO BRASIL

Um projeto do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC)

Coordenação do CESeC

Julita Lemgruber
Leonarda Musumeci
Sílvia Ramos
Pablo Nunes

EQUIPE DO PANÓPTICO

Coordenador

Pablo Nunes

Coodenadora de Pesquisa

Thallita G. L. Lima

Pesquisadores

Yasmin Rodrigues
Thaís Gonçalves Cruz

Estagiário de pesquisa

Rodrigo Raimundo

Comunicação

Caio Brasil
Ana Paula Godoi Medrado
Fabiano Soares

Edição de texto

Marília Gonçalves

Revisão

Mariana Freire

Design

Refinaria Design

Como Citar o documento

NUNES, Pablo; LIMA, Thallita G. L.;
RODRIGUES, Yasmin.

Das planícies ao planalto: como Goiás influenciou a expansão do reconhecimento facial na segurança pública brasileira. Rio de Janeiro: CESeC, 2023

FALE COM A GENTE

contato@opanoptico.com.br
Twitter, Facebook e Instagram
@opanopticobr
opanoptico.com.br

APOIO

OPEN SOCIETY FOUNDATION

FORD FOUNDATION

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Nunes, Pablo

Das planícies ao planalto [livro eletrônico]: como Goiás influenciou a expansão do reconhecimento facial na segurança pública brasileira / Pablo Nunes, Thallita G. L. Lima, Yasmin Rodrigues. — Rio de Janeiro : CESeC, 2023.

2,5 mb

Formato: PDF

ISBN: 978-85-5969-025-5

1. Goiás. Segurança pública. 2. Reconhecimento facial - Segurança pública. I. Lima, Thallita G. L. II. Rodrigues, Yasmin. III. Título.

CDD-353.9

Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213
(SC Assessoria Editorial, SP, Brasil)

Índices para catálogo sistemático: 1. Segurança pública : Estado de Goiás 353.9

DAS PLANÍCIES AO PLANALTO: COMO GOIÁS INFLUENCIOU A EXPANSÃO DO RECONHECIMENTO FACIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Introdução

Quando se fala nas dinâmicas criminais e políticas do Brasil, não é comum vermos citado o estado de Goiás. Ainda que não ocupe as agendas de pesquisa e a pauta dos grandes jornais, no entanto, o estado tem sido palco de importantes disputas na área da segurança pública. É ali que se tem encampado um projeto de expansão da lógica da vigilância por meio do uso de câmeras de reconhecimento facial. Neste relatório, explicaremos todos os passos desse projeto, suas possíveis causas e seus resultados.

Embora entre 2018 e 2022 o estado tenha apresentado queda nos indicadores criminais, é preciso mencionar que, no mesmo período, o número de mortes decorrentes de intervenção policial aumentou. Em 2020, o estado registrou 614 mortes desse tipo, um aumento de 15,2% em relação ao ano anterior. Apesar de o número absoluto ser pequeno, se comparado a polícias como as do Rio de Janeiro ou da Bahia, ele coloca Goiás como o oitavo estado com a maior taxa de mortes decorrentes de intervenção de agentes do Estado por cem mil habitantes¹. Ainda assim, Ronaldo Caiado, atual governador, disse publicamente aos agentes de segurança: “todos nós reconhecemos a eficiência de vocês. São orgulho da população de Goiás”².

É importante salientar que, por trás desses números, há vítimas. Vítimas cujo perfil é semelhante em todo o país e não tem se alterado significativamente nos últimos anos. As pessoas que mais morrem pela violência de agentes do Estado são homens, adolescentes e jovens negros periféricos. Ademais, segundo o último Atlas da Violência (2020), negros são 75% das vítimas de homicídio em Goiás. Em 2018, o estado atingiu a maior taxa de assassinato de mulheres negras do país. Além disso, o número de feminicídios mais que duplicou nos últimos quatro anos em Goiás – no primeiro semestre de 2022, o estado registrou o maior número desde 2018. Ao que parece, os índices de sucesso da segurança pública goiana não consideram os corpos negros ou de mulheres, representando uma distribuição desigual de insegurança entre cidadãos e espaços territoriais.

¹ Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 08 de março de 2023.

² Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública de Goiás. Disponível em: <https://www.seguranca.go.gov.br/sobre-a-ssp>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2013.

Os últimos governos desse estado têm classificado a segurança pública como seu carro-chefe e destinado investimentos bilionários à área, o que incluiu a compra e instalação de diferentes sistemas de segurança por vídeo e reconhecimento facial. Diversos municípios goianos firmaram convênios com o governo federal nos últimos anos para a aquisição dessa infraestrutura, sob apoio de vários atores políticos, o que colocou Goiás no pódio por ter o maior número de cidades com reconhecimento facial no Brasil.

A pesquisa apresentada aqui, portanto, consiste em um estudo de caso sobre a implementação de tecnologias de videomonitoramento e reconhecimento facial no estado. O estudo se debruçou sobre a burocracia goiana, seus gestores, a história das alianças e desavenças políticas e os indicadores sociais da região para aprofundar as análises sobre como suas cidades estão implementando e gerindo o uso de reconhecimento facial na segurança pública. Os dados produzidos tiveram como fonte contratos disponíveis no Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a Plataforma +Brasil e reportagens de veículos de comunicação de vasta circulação. Foram realizadas ainda entrevistas e interlocuções com a Universidade Federal de Goiás, com a Defensoria Pública do Estado e com o mandato do ex-vereador de Goiânia, e atual Deputado Estadual, Mauro Rubem (PT), aos quais agradecemos pelas contribuições. As fontes foram consultadas, compiladas e analisadas entre março de 2022 e janeiro de 2023.

6

A tecnologia de reconhecimento facial automatizado é capaz de reconhecer ou verificar a identidade de indivíduos por meio de uma análise avançada de seus detalhes faciais. Essa ferramenta algorítmica funciona combinando imagens faciais de um indivíduo com um banco de dados de rostos e comparando padrões de características faciais (como olhos, nariz e boca). Todo o processo de identificação envolve três etapas básicas: detecção de rosto, captura de rosto e correspondência de rosto com um banco de dados³. Além disso, os algoritmos de reconhecimento facial podem ser integrados aos vídeos e imagens digitais provenientes de circuito fechado de televisão (CCTV) das câmeras instaladas no mobiliário urbano. Apesar de ser menos precisa do que outros instrumentos de identificação biométrica, como a leitura de impressões digitais, a tecnologia de reconhecimento facial não requer contato direto com os indivíduos, tornando-a mais fácil de ser implementada. Esta abordagem “menos invasiva” possibilita o uso em espaços públicos para vigilância em grande escala, sem que as pessoas sob escrutínio estejam necessariamente cientes de que estão sendo vigiadas e de que seus dados biométricos estão sendo capturados cotidianamente.

O uso de tecnologias, em especial as algorítmicas, é entendido como parte de um movimento de modernização da segurança pública na busca por mais eficiência na gestão da segurança e objetividade das práticas por meio da automatização de processos, descentralizando a responsabilidade da ação da subjetividade do policial (FERGUSON, 2017; LIMA, 2020). Contudo, como veremos, esses processos

³ No Brasil, a maioria dos estados que usam reconhecimento facial automático para fins de segurança pública tem usado o banco de dados de pessoas com mandado de prisão em aberto.

automatizados não são neutros, falham (EUBANKS, 2018; BUOLAMWINI; GEBRU, 2018; BROWNE, 2015) e operam sob as engrenagens profundamente racializadas do operativo da segurança pública no Brasil (FLAUZINA, 2006).

Goiás começou a usar esse tipo de tecnologia em 2014, quando, na capital, foram instaladas câmeras de segurança em espaços públicos. Inicialmente, o investimento foi feito pelo Governo do Estado e pela União, mas não parou por aí. Até 2020, Goiânia já contabilizava mais de 700 câmeras e já tinha desenvolvido um *software* de reconhecimento facial, o Harpia.

A partir de 2016, com a mudança na conjuntura política local e nacional⁴, o uso de câmeras na segurança pública foi se ampliando para a região metropolitana de Goiânia e, posteriormente, para o interior. Nesse movimento, a dinâmica do investimento de recursos e do controle da produção e armazenamento de imagens também mudou, passando a funcionar de forma autônoma nos municípios, sem interlocução com o Governo do Estado. Na esteira da destinação bilionária de verba pública, de parcerias privadas e do fortalecimento do discurso que alia as câmeras à segurança, municípios goianos foram implementando o videomonitoramento, primeiro, por meio de emendas parlamentares do então deputado federal Delegado Waldir (União); e, depois, por convênios com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Eles se tornaram os maiores solicitantes de recursos do MJSP em 2019, quando a portaria nº 793 foi lançada para fomentar o uso de tecnologias de videomonitoramento e de reconhecimento facial na segurança a nível nacional.

7

A municipalização da segurança pública foi acontecendo paulatinamente em todo o estado, com a interiorização do uso de tecnologias de videomonitoramento e de reconhecimento facial. Diferente do que vem ocorrendo na Bahia⁵, em que a interiorização do uso da tecnologia tem se dado de forma coordenada pelo Governo do Estado, em Goiás o fenômeno veio acompanhado da municipalização⁶ da gestão desses recursos e dos dados produzidos pelas câmeras.

⁴ Nesse período, os discursos conservadores estavam em alta, o que incluía o apelo ao controle da população e à morte como gestão eficaz da criminalidade. Nessa lógica, os Direitos Humanos são o problema, e o uso da força, a solução. Em 2016, a ex-presidenta Dilma Rousseff foi destituída do cargo, em um arranjo revestido de ilegalidades. Posteriormente, Dilma foi inocentada das acusações de crime fiscal. Mas, o país inteiro estava sob forte influência dos partidos de extrema-direita que, depois, formaram a base governista de Bolsonaro. Em relação às prefeituras, naquele ano, em todo o país, os partidos Democratas, Progressistas e Podemos foram os que mais cresceram, enquanto o Partido dos Trabalhadores perdia espaço.

⁵ Governo da Bahia já gastou mais de R\$600 milhões com tecnologias de reconhecimento facial. Disponível em: <https://badevalor.com.br/governo-baiano-investe-r665-milhoes-e-amplia-o-servico-de-reconhecimento-facial-e-de-placas/>. Acesso em: 30 de março de 2023.

⁶ A interiorização se refere ao alastramento de aquisição e instalação de sistemas de videomonitoramento em regiões fora do eixo central dos estados. A municipalização, por outro lado, diz respeito à forma de gestão dos recursos para a interiorização que, no caso de Goiás, é feita pelos municípios.

Sob divulgação ferrenha do Delegado Waldir (União), [que revelou, em entrevista ao The Intercept Brasil](#), ter destinado, desde 2017, cerca de 30% dos seus recursos parlamentares como Deputado Federal para esse fim, as cidades foram organizando pregões e contratando empresas para instalar câmeras de forma autônoma, desregulada e sem qualquer proteção aos dados dos cidadãos. As empresas contratadas, como veremos, sequer divulgam a forma de armazenamento, o tipo de dados coletados, as funções e os limites para os usos das imagens e dados pessoais dos goianos.

Waldir foi o principal impulsionador da interiorização municipalizada do uso de câmeras pelas cidades goianas. O delegado percorreu dezenas de municípios em Goiás construindo alianças a partir do financiamento dessas tecnologias. O resultado é que, atualmente, Goiás é o estado brasileiro com mais programas municipais de implementação de videomonitoramento e reconhecimento facial. O mar de câmeras inundou as planícies goianas.

Neste relatório, colocamos uma lente de aumento sobre um estado que ganhou relevância na política nacional recentemente, sendo um dos principais polos de apoio ao ex-presidente Bolsonaro. Suas especificidades, no entanto, são pouco conhecidas pelo país. Por isso, para que possamos, juntos, imergir no contexto sob o qual o trabalho foi realizado, a primeira seção se destinará à apresentação de algumas características de Goiás que se tornaram relevantes para a análise do material coletado. Em seguida, considerando que o lapso temporal do estudo compreende o período de 2014 a 2022, o processo de interiorização municipalizada dos usos de reconhecimento facial em Goiás foi dividido em cinco seções. Como em um plantio, as seções representam a preparação do terreno, a semeadura e a colheita: 1) uma descrição analítica sobre Goiás, aspectos culturais, políticos e econômicos; 2) um apanhado histórico do videomonitoramento em Goiânia, do início de 2014 a 2022; 3) quem é Delegado Waldir, o principal responsável pela interiorização municipalizada do videomonitoramento em Goiás via emenda parlamentar; 4) o que estamos tratando por interiorização municipalizada; 5) a colheita de erva daninha: o que está acontecendo nos municípios goianos que receberam verba para implementação da tecnologia.

A incorporação de tecnologias de monitoramento à segurança pública pretende modernizar o aparato estatal da área para ganhar eficiência e reduzir a criminalidade. Não é isso, no entanto, que acontece atualmente em Goiás. Por isso, é preciso questionar: quem está seguro no estado de Goiás? Para quem a política de segurança pública está sendo pensada? Quais são os seus resultados?

Boi, Bala, Bíblia e muitas câmeras

A paisagem do cerrado, as plantações enormes de soja e a criação de gado. As calças justas, os cintos com brasões dourados sobressalentes e os chapéus de rodeio. A música sertaneja de ontem e de hoje, o sertanejo universitário, que domina as rádios

levando às casas dos jovens, adultos e idosos, de norte a sul do estado, um cenário de terra batida, de fazendas e estradas longínquas. Todos esses elementos fazem parte do imaginário nacional sobre o estado de Goiás e, de forma geral, sobre o brasileiro do Centro-Oeste. Essas imagens não são casuais: Goiás é responsável por 10% de toda a produção de grãos do país, com mais de 75% do território dedicado à agricultura, o que o coloca em segundo lugar em quantidade de terras exploradas para o plantio, perdendo apenas para o Mato Grosso do Sul. É também um dos maiores exportadores brasileiros de carne. O estado é, então, reconhecido pelas planícies do agronegócio e pelas características culturais desse universo.

Seu nome teria sido dado em referência ao termo “gwayá”, do tupi, que significa “gente igual, da mesma raça”⁷. A importância do povo indígena que habitou a região, porém, é lembrada apenas no passado, como acontecimento remoto. Hoje, menos de 1% dos goianos se identifica como indígena, e o estado teve um aumento de 80% nos registros de crimes de racismo no último ano.

O centro-oeste é a região brasileira com maior concentração de terra, tendo 75% do território privado, cenário que se reproduz no estado de Goiás. A expansão do agronegócio quase não fez sobrar espaço para as comunidades tradicionais. Contudo, no que restou de terra, ainda é possível encontrar o maior quilombo do país, Kalunga⁸, bem como outras 45 comunidades quilombolas, 416 assentamentos rurais sob gestão do Incra e pelo menos 5 terras indígenas demarcadas. Nessas terras, vivem apenas 330, das mais de 8 mil pessoas dos povos Karajá, Tapuya e Avá-Canoeiro. A falta de demarcação e de proteção às comunidades tradicionais gera conflitos constantes, principalmente porque há forte presença de grupos criminosos conhecidos como grileiros, que atuam bélica e burocraticamente se apropriando de terras.

À concentração de terra, soma-se uma alta concentração de renda e, conseqüentemente, grande desigualdade social. Em que pese a produção de grãos já ter atingido recordes, os indicadores mostram que a maioria dos goianos está bem distante de usufruir de algum retorno: apenas 10% da população possui nível superior e, de acordo com levantamento divulgado pela Secretaria de Estado e Planejamento Urbano, em 2017, Goiás está abaixo dos níveis do centro-oeste e do Brasil. O esgotamento sanitário urbano é ainda muito precário, e pouco mais da metade da população possui acesso. Enquanto isso, em 2022, o estado assistiu ao crescimento de mais de 11% no valor bruto da produção de soja, chegando a arrecadar R\$41,3 bilhões⁹.

⁷ Segundo o site do Governo do Estado de Goiás.

⁸ A grilagem de terras é tão intensa que a comunidade Kalunga reuniu profissionais e organizações e produziu seu próprio georreferenciamento. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/06/18/para-se-proteger-de-ameacas-maior-quilombo-do-pais-o-kalunga-mapeia-territorio-em-goias/>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2023.

⁹ Disponível em: <https://www.goias.gov.br/servico/28-agronegocio/128273-vbp-da-agropecu%C3%A1ria-goiana-alcan%C3%A7a-recorde-em-2022.html#:~:text=A%20atividade%20que%20mais%20contribuiu,alcan%C3%A7ado%20pelas%20lavouras%20de%20tomate>. Acesso em: 30 de março de 2023.

Não é por acaso que iniciamos esta exposição mencionando a figura do sertanejo. A região Centro-Oeste se destacou na política nacional pelo apoio ao ex-presidente Jair Bolsonaro, que tinha os empresários do agro como principal base aliada. As bancadas do B oi, da Bala e da Bíblia - que concentram os lobistas do agro, das armas e os evangélicos, respectivamente - atuaram em conjunto e emplacaram ainda mais suas pautas no período de 2015 a 2022. Foi este e bloco, o BBB, a base ideológica e articuladora do golpe parlamentar que Dilma sofreu em 2016.

Durante o mandato de Jair Bolsonaro no executivo federal (2019-2022), o Ministério da Justiça incorporou o tema da Segurança Pública, o que surpreendeu alguns que acreditavam que Bolsonaro teria um ministério específico para o tema. O ministro escolhido para assumir a pasta foi o ex-juiz Sérgio Moro, responsável pela prisão do principal adversário político de Bolsonaro, o presidente Lula. A gestão de Moro, que durou pouco mais de um ano, deixou algumas marcas que delineiam o escopo desta pesquisa: ainda em 2019, foi assinada a primeira portaria¹⁰ que destinou parte do Fundo Nacional de Segurança Pública para a implementação da tecnologia de reconhecimento facial na segurança pública de estados e/ou municípios.

A ampliação do financiamento do uso de tecnologias na segurança caracterizou a gestão do ministro e chamou a atenção da nossa equipe as políticas aplicadas em Goiás: de acordo com levantamento feito na Plataforma +Brasil - que reúne os termos de referência, editais e repasses ministeriais -, dos 89 projetos submetidos em 2019, a fim de obter recursos ministeriais para tecnologias de videomonitoramento e de reconhecimento facial, 51 partiram de municípios goianos. Ficou claro, com esses dados, que era preciso compreender o que acontecia em Goiás.

A expansão do investimento em câmeras de videomonitoramento no estado, inclusive, é uma movimentação que já vinha sendo financiada por emendas parlamentares desde 2016, como veremos adiante. A história do estado com as tecnologias é longa, e o recente movimento de interiorização das câmeras de reconhecimento facial é o quadro mais bem acabado desse 'tecnosolucionismo'.

Preparando o solo

O início de uma plantação requer preparo. A conjuntura política, como vimos, favorece o "solo" goiano para a entrada de propostas que visam criar uma arquitetura de vigilância da população como "solução" para os problemas de segurança pública. Com base nessa análise, é preciso entender como as câmeras começaram a fazer parte da política do estado.

¹⁰ A portaria nº 793 prevê o financiamento de projetos de reconhecimento facial com o uso de dinheiro do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Quem inaugurou o uso de tecnologia na segurança pública na região Centro-Oeste foi a capital goiana, em 2014. Sob a justificativa de proteger a população, Goiânia priorizou o investimento em câmeras de segurança, que hoje já se espalham por toda a cidade, em detrimento do investimento em educação, por exemplo – o que é, ironicamente, considerado inteligente. Até mesmo para o [programa de combate ao uso de crack](#), a solução apresentada passou a ser instalar câmeras.

O discurso da solução tecnológica para todos os problemas públicos empenha orçamentos bilionários até os dias de hoje na capital. Entretanto, a cidade teve queda de nove posições no **ranking** de competitividade dos municípios brasileiros, em 2022 e, de acordo com o [Centro de Liderança Pública](#), “houve queda em indicadores importantes, como qualidade da educação, capital humano, telecomunicações, saneamento, meio ambiente, funcionamento da máquina pública e acesso à saúde.”

O então deputado federal João Campos – filiado, à época, ao PSDB e, hoje, ao Republicanos – é um dos líderes da bancada da Bíblia no Congresso e foi um dos primeiros financiadores de projetos de videomonitoramento na capital. Em 2014, o deputado destinou 3 milhões de reais, por meio de emenda parlamentar, para a criação do Centro Integrado de Inteligência, Comando e Controle (CIICC), em Goiânia. O investimento maior, de R\$6,7 milhões, foi feito pelo Governo do Estado. Gerido pela Polícia Civil, o CIICC foi pensado para integrar todos os sistemas de vigilância da cidade. Apesar de não ter recebido jogos da Copa, chama atenção que esse movimento se dê na esteira de diversos outros empreendimentos estaduais fomentados pela União para construir aparelhos de vigilância na figura dos Centros Integrados de Comando e Controle. A “coordenação como técnica de governo” (CARDOSO; HIRATA, 2016) foi uma marca dos anos 2010 na segurança pública e provocou mudanças nas agências policiais¹¹.

Nesse período, ainda não se fazia menção nos termos de referência ao uso de **software** de reconhecimento facial, mas 200 câmeras de videomonitoramento já haviam sido instaladas na capital por meio do [Programa Olho Amigo](#). Com verba do Governo do Estado, o Programa também consistia em alocar policiais para acompanharem as imagens produzidas em tempo real.

[Em 2016, o então Governador Marconi Perillo \(PSDB\)](#) anunciou a compra de mais 260 câmeras, dessa vez com tecnologia para leitura de placas de veículos e capturas de objetos perdidos. Nesse ano, reportagens já registravam [786 câmeras instaladas pela cidade](#), cujas imagens estavam sendo registradas e geridas por diversos órgãos, tanto da segurança, como a Guarda Municipal e a Polícia Civil, quanto de registro e identificação, como o Detran. Apesar de não se referir diretamente a qualquer **software** de reconhecimento facial, a tecnologia, segundo o jornal local O Hoje, tem “leitor de placas de automóveis e identificam movimento e pessoas estranhas”¹².

¹¹ Os CIICC tiveram papel importante nas tendências recentes devido à manutenção da coordenação como cerne da política pública de segurança e à adoção crescente de novas tecnologias para melhorar a eficiência.

¹² Disponível em: <https://ohoje.com/noticia/cidades/n/118010/t/786-cameras-monitoram-locais-publicos-em-goiania/>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2023.

Não demorou para que o reconhecimento facial se tornasse uma ferramenta de vigilância, identificação e controle na capital. [Em 2017, o Instituto de Identificação da Polícia Civil lançou](#), em parceria com a Universidade Federal de Goiás, o Harpia. Esse **software** de reconhecimento facial faz o cruzamento das imagens coletadas pelas câmeras com um banco de dados, com a promessa de auxiliar na identificação de suspeitos e coibir a prática de crimes. [No momento em que foi lançado](#), o Harpia já possuía um banco de dados com mais de 50 mil fotos, sem que qualquer autoridade tenha declarado de onde as imagens vieram e como esses dados seriam tratados. Perguntamos à Polícia Civil se os seus policiais têm acesso ao sistema Harpia e em quais lugares ele era utilizado, mas nos responderam que tais informações são sigilosas e colocam em risco os cidadãos. Também não obtivemos informações sobre a produção de relatórios de impacto ou sobre a segurança envolvida nos bancos de dados com informações sensíveis.

A Escola Superior da Polícia Civil¹³ informou ainda, por meio de uma solicitação feita via Lei de Acesso à Informação (LAI), que não oferece formação para manuseio da tecnologia de reconhecimento facial, na contramão do que estabelece o parágrafo 6º da Portaria nº 20 de 7 de fevereiro de 2018 da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Na portaria se estabelece a necessidade de um plano pedagógico de treinamento e transferência de conhecimento em projetos de implementação de tecnologia¹⁴. Além disto, a Divisão de Assessoria Técnico-Policial¹⁵ informou que o uso de tecnologia para prevenção de delitos não é atribuição da Polícia Civil. Então, que objetivos, benefícios e necessidades justificariam a criação do Harpia?

12

Dois anos depois, em 2019, foi lançado o Programa Smart City na capital, que instalou mais de 500 câmeras com tecnologia de reconhecimento facial. O programa se soma a uma série de experimentações realizadas durante o ano de 2019, no início do mandato de novos deputados e governadores que levaram o país mais para a direita¹⁶. Para isso, o então prefeito, Iris Rezende (MDB), destinou 150 milhões de reais do orçamento municipal para a compra de câmeras de segurança e fez um empréstimo [de quase 800 milhões](#) junto à Caixa Econômica Federal.

Em 2020, foi inaugurado o [Vídeo GYM](#), que tinha como objetivo instalar mais de 500 câmeras em Goiânia, mas que implementou apenas 55. O objetivo desse programa não era ser usado apenas na segurança pública, mas também na coleta de dados para outros fins. Seu financiamento ocorreu por meio de empresas de telefonia. Essa parceria público-privada carrega elementos complexos em relação à proteção de dados dos cidadãos e da flexibilização do direito à privacidade, porque, como vimos, há pouca transparência sobre a forma como os mesmos são analisados e compartilhados e para quais fins.

¹³ Processo número 202200016022875.

¹⁴ No art. 5º, parágrafo X, alínea 3, a portaria estabelece a necessidade de um “plano pedagógico de treinamento e transferência de conhecimento, especificando a carga horária e a quantidade de participantes” como requisito básico para aquisição de tecnologias de videomonitoramento.

¹⁵ Processo número 202200016022875.

¹⁶ O Panóptico tem estudado esse movimento de adoção de tecnologias de reconhecimento facial realizado a partir de 2019.

Ainda em 2020, a prefeitura de Goiânia utilizou as câmeras de segurança para flagrar aglomerações durante a pandemia de Covid-19. Aparentemente, o governo estava mais preocupado em surpreender as pessoas do que em investir na área de saúde para combater a pandemia: [de acordo com o relatório de gestão, em 2021, as despesas decorrentes do enfrentamento à emergência sanitária decorrente do novo coronavírus foi de pouco mais de 155 milhões de reais](#). No mesmo ano, a prefeitura instituiu, por meio de Decreto, o Programa Goiânia em Nova Ação, que prevê [2 bilhões em investimentos tecnológicos](#), de 2022 a 2025.

O que vemos, portanto, são projetos, planos, programas e parcerias público-privadas que destinaram, no total, bilhões de reais para a instalação de centenas de câmeras com o objetivo de monitorar a população de Goiânia, sob a justificativa de criar uma “cidade inteligente”. Parece que, para a construção dessa cidade, o monitoramento vale mais do que a educação e a saúde, tomando como base as decisões de seus gestores públicos.

O efeito político do discurso da tecnologia como solução para o crime parece ser poderoso: Goiânia é o maior colégio eleitoral de Goiás e ambos são tradicionalmente disputados por líderes políticos identificados pela defesa do armamentismo e das oligarquias rurais. As necessidades da população pobre e das minorias não parecem ser prioridade por lá. O delegado João Campos está hoje no quinto mandato e fez escola. O delegado Waldir, também deputado federal, provavelmente inspirado pelo movimento do colega, iniciou em 2016 uma empreitada de expansão do uso dessas tecnologias como “solução” para a segurança pública.

13

A semeadura

Em seguida à preparação do terreno, a semeadura é a fase em que as sementes são lançadas à terra. Para isso, no contexto do agronegócio brasileiro, é usada uma máquina, a semeadora. Ela é responsável pela semeadura em larga escala, pois é capaz de espalhar as sementes em maior quantidade e menos tempo, otimizando as chances de a planta florescer. Neste ponto do relatório, falamos do principal semeador da política de segurança baseada no monitoramento por meio de câmeras de reconhecimento: o Delegado Waldir.

Waldir agiu com os recursos públicos para instalação de câmeras como uma semeadora. Ele é o principal articulador e patrocinador das tecnologias de videomonitoramento na segurança pública dos municípios de Goiás. O [delegado milionário](#) multiplicou por dez [seu patrimônio](#) em apenas dois mandatos e, [de acordo com reportagem do Intercept Brasil](#), foi bastante influente no Ministério da Justiça e Segurança Pública na época em que o então ministro, Sérgio Moro, assinou a portaria n° 793.

A portaria regulamenta o incentivo financeiro das ações do Eixo Enfrentamento à Criminalidade Violenta, no âmbito da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública, com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Por meio desse documento, o então ministro destacou o “fomento à implantação de sistemas de videomonitoramento com soluções de reconhecimento facial, por Optical Character Recognition – OCR, uso de inteligência artificial ou outros” (BRASIL, 2019).

Cabe-nos questionar, então, quem é, afinal, esse deputado tão influente na estrutura política nacional. Waldir Soares de Oliveira tem 60 anos, dos quais 12 dedicou à vida política, com plataforma voltada principalmente para a segurança pública. Iniciou a carreira política em 2010, no PSDB, quando tentou se eleger como deputado federal usando o *slogan* “[45 do calibre, 00 da algema](#)”. Não foi eleito nessa ocasião, mas assumiu como suplente por um curto período, entre fevereiro e julho de 2011. Com o mesmo *slogan* de campanha e promessas de recrudescimento das punições a “criminosos”, foi em 2014 que Waldir ascendeu exponencialmente: candidato ainda pelo PSDB, o delegado se elegeu como o então deputado federal mais votado da história do estado de Goiás. Ainda durante o primeiro mandato, Waldir migra para o PR e segue se apoiando no tão conhecido discurso punitivista, que se estrutura no racismo e no qual as engrenagens do sistema penal brasileiro operam (DA SILVA FREITAS, 2019; BORGES, 2019; CRUZ, 2021; FLAUZINA, 2006).

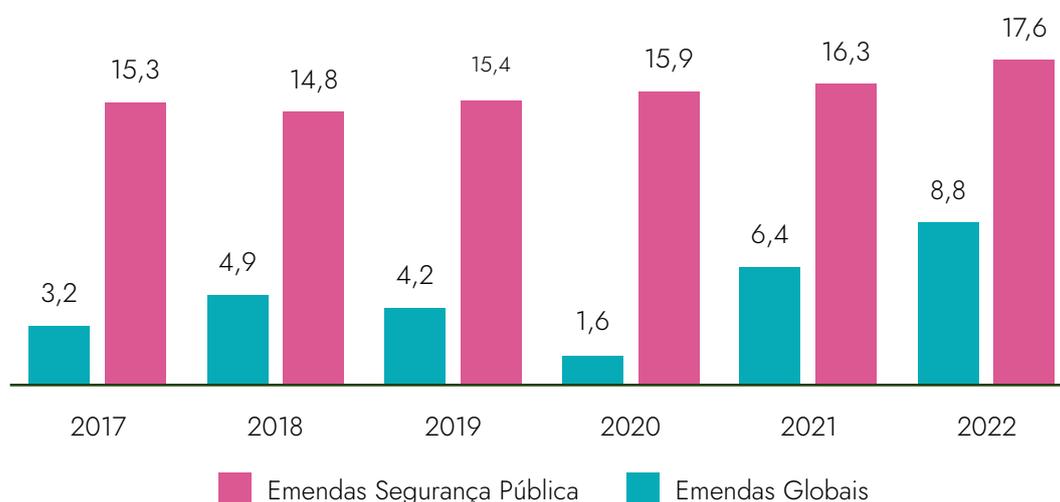
14

O sucesso nas urnas se repetiu em 2018, quando Waldir migrou para o PSL e atuou como cabo eleitoral do então candidato à presidência pelo partido, Jair Bolsonaro. Ele foi eleito, novamente, como deputado federal mais votado do estado. Membro da bancada da bala, Waldir ficou conhecido pela falta de decoro. Quando deputado, portava um coldre vazio na cintura, esbravejando contra a corrupção e a favor do armamento da população. Esse estilo foi valorizado pela extrema-direita, que obteve grande sucesso nas eleições em 2018, com Bolsonaro à frente, levando o PSL a angariar [uma das maiores bancadas no congresso](#).

Não por acaso, Waldir foi nomeado líder do PSL na Câmara dos Deputados em Brasília. A função, no entanto, foi exercida por pouco tempo: ainda em outubro de 2019, dez meses depois da nomeação, foi substituído pelo filho do presidente, Eduardo Bolsonaro. O evento marcou a ruptura de Waldir com o chefe do executivo, a quem chamou de “[vagabundo](#)”. O compromisso com as pautas armamentistas e punitivistas, porém, permaneceu intacto. A aliança com Sérgio Moro estreitou-se ainda mais, principalmente depois que o ex-juiz pediu demissão do cargo de ministro e acusou [Bolsonaro de interferir na Polícia Federal](#), causando um racha na base aliada do presidente. Waldir se referia ao ex-juiz como “herói da nação” em suas redes sociais e [foi entusiasta de uma candidatura de Moro à presidência em 2022](#).

Antes e depois das divergências no Planalto, Waldir foi fiel ao compromisso com eleitores, sedentos pela promessa de segurança. Ele percorreu as planícies goianas e foi o principal responsável pela interiorização municipalizada das tecnologias de videomonitoramento. O fenômeno teve início ainda no final de 2016, quando Waldir começou a destinar emendas parlamentares à implementação de videomonitoramento em municípios de Goiás. Identificamos no anexo de emendas da Lei Orçamentária Anual do Governo Federal que o deputado destinou cerca de 30 milhões para videomonitoramento em 95 municípios, no acumulado de 2017 a 2022. O gráfico abaixo apresenta, em vermelho, o valor de todas as emendas do deputado por ano e, em azul, a parcela do total que foi direcionado à segurança pública. A execução das emendas significa aquelas em que foram utilizados os créditos orçamentários (dotação ou autorização de gasto) consignados na Lei Orçamentária Anual – LOA.

EMENDAS DO DEPUTADO WALDIR (2017-2022) EM MILHÕES DE REAIS



15

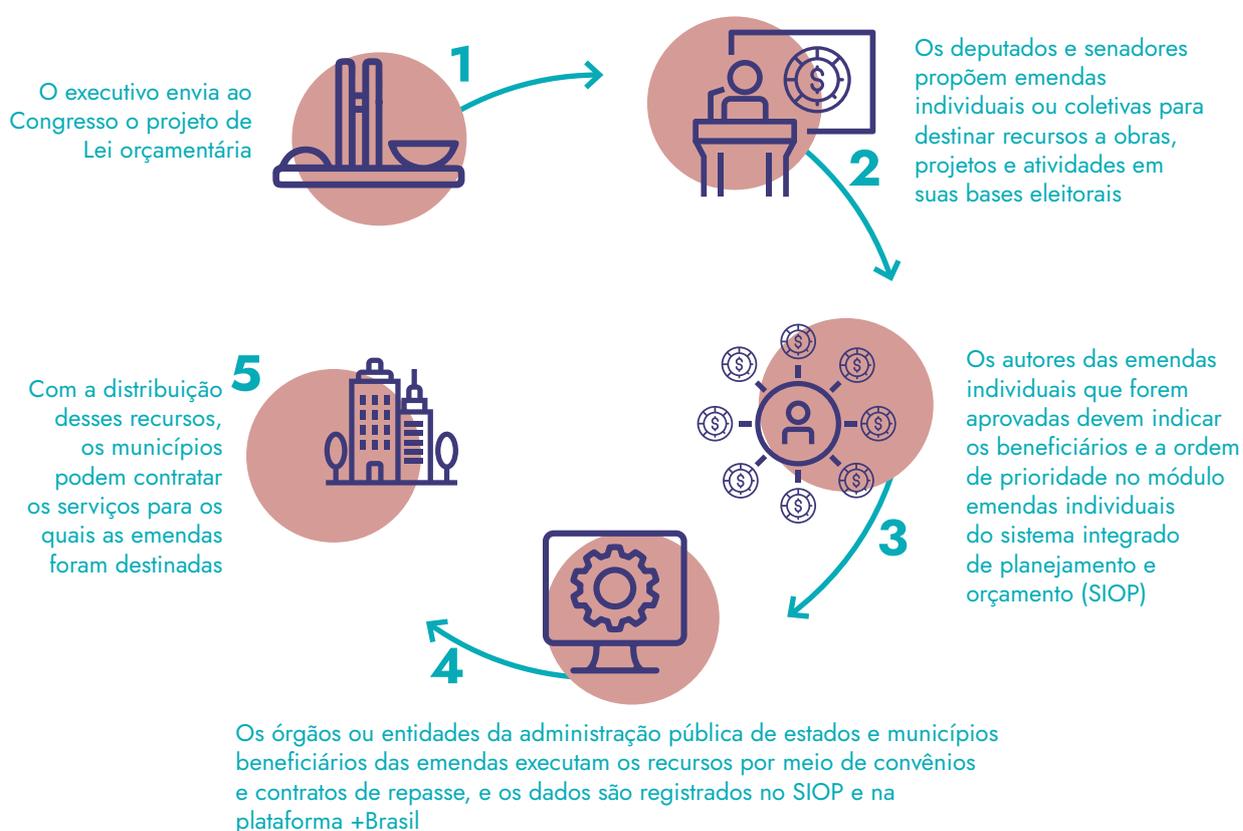
Fonte: elaboração própria, a partir do anexo da Lei Orçamentária Anual do Governo Federal.

É importante entender como esse montante de dinheiro, os créditos orçamentários, circula em diversas instâncias em um enredamento burocrático até chegar nos municípios. O orçamento é o documento que define quanto dinheiro o governo pretende arrecadar e gastar durante o ano. No Brasil, é o poder Executivo quem tem a prerrogativa de elaborar o orçamento, que deve ser submetido à aprovação do parlamento. Ou seja, o presidente, o governador e o prefeito elaboram o documento orçamentário e enviam para aprovação nas casas legislativas correspondentes (Câmara Federal, Câmaras Estaduais e Câmaras Municipais).

A participação direta dos parlamentares nessas decisões é feita por meio das emendas. No Congresso Nacional, a emenda parlamentar é o instrumento que permite aos deputados e senadores realizarem alterações no orçamento anual. Por meio das emendas

parlamentares apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁷, eles podem alocar recursos a órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos estados e municípios e do Distrito Federal, consórcio público, organização da sociedade civil ou serviço social autônomo¹⁸. Em outras palavras, é a oportunidade que os parlamentares têm de acrescentarem novas programações orçamentárias com o objetivo de atender às demandas das comunidades que representam e seus objetivos políticos. Além disso, as emendas são impositivas, porque a União é obrigada a executá-las quando aprovadas¹⁹.

A portaria interministerial do Ministério da Economia e da Secretaria de Governo, de maio de 2021²⁰, regulamenta os procedimentos e a operacionalização das emendas parlamentares. Segundo a norma, a execução das emendas percorre o seguinte caminho:



Fonte: Elaboração própria, com base na Portaria Interministerial N° 6.145, de 24 de maio de 2021.

¹⁷ A LOA estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação, mas está atrelada a um esquema de planejamento público das ações que serão realizadas durante o ano.

¹⁸ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 30 de março de 2023.

¹⁹ As alterações nos artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional N° 86 de 17 de março de 2015 tornou obrigatória a execução da programação orçamentária. Mesmo não garantindo a execução integral das emendas individuais, de bancada e de comissão apresentadas pelo congresso, alterou as bases constitucionais da relação entre o Legislativo e o Executivo.

²⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-6145-21-me.htm#material-me-segov-no-1965-de-10-de-marco-de-2022. Acesso em: 30 de março de 2023.

Em resumo, o processo de criação e aprovação do orçamento se inicia no poder executivo federal, perpassa o legislativo, onde há uma disputa política pelos recursos, que depois são distribuídos como créditos orçamentários aos municípios requerentes. O executivo federal, por meio do planejamento orçamentário, reserva determinados valores para cota parlamentar; parte desses valores são usados como emendas, que são instrumentos de repartição dos recursos para áreas específicas, executadas pelos ministérios. Ou seja, o deputado Delegado Waldir recebeu periodicamente um montante de recursos e os distribuiu via emendas parlamentares segundo seus próprios critérios. Toda essa distribuição gerou uma ação de execução orçamentária pelo Ministério.

Este estudo verificou que o mapeamento da aplicação dos recursos em videomonitoramento e reconhecimento facial não é uma tarefa simples, pois não há transparência no uso desses valores. Isso acontece porque não existe uma rubrica orçamentária específica que facilite essa identificação pelo cidadão comum (que é o objetivo da Lei de Transparência, LC 131/2009). Só foi possível chegar aos valores dos repasses feitos de 2017 a 2019 porque a justificativa de algumas das emendas está relacionada à “ação 8855”, que “se justifica pela necessidade do Videomonitoramento para melhor atender as demandas do Município” ([LOA – Anexo Emendas](#)).

Nos anos de 2021 e 2022, houve uma mudança na prática da elaboração das emendas, com a instituição das emendas de relator (que ficaram conhecidas como orçamento secreto), no governo Bolsonaro. Isso fez com que a transparência na alocação dos recursos ficasse ainda menor. Assim, 50% das emendas do Deputado Delegado Waldir encontram-se lastreadas na ação “OEC2 – Transferências Especiais – no Estado de Goiás”, que se refere a investimento e manutenção para melhoria dos municípios no estado de Goiás – uma caracterização demasiado ampla. O restante ficou alocado na área da saúde.

Com as emendas de relator, as rubricas identificadas nos anos anteriores não existem mais, dificultando uma análise longitudinal de todo o mandato dos deputados. A hipótese que consideramos a partir da análise dos dados orçamentários é que nesta ação genérica, “Transferências Especiais”, encontra-se alocada a política de fomento a videomonitoramento e reconhecimento facial. Por isso, decidimos apresentar o total de R\$ 6,4 milhões e R\$ 8,8 milhões para os anos de 2021 e 2022, respectivamente, como exposto no gráfico anterior.

O que observamos é que a ação semeadora de Delegado Waldir, enquanto deputado federal pelo estado de Goiás, gerou uma fertilização descontrolada. Essa fertilização foi a interiorização dos processos ligados à segurança pública para os municípios, que não são, a princípio, responsáveis pela gestão da segurança, segundo a Constituição Federal. No próximo ponto, vemos os detalhes de como isso ocorreu.

Fertilização descontrolada, interiorização municipalizada

Ainda que Goiânia tenha centenas de câmeras instaladas desde 2014 e, mais que isso, ainda que tenha lançado em 2017 o Programa Harpia, não havia uma política pública elaborada sobre o uso de reconhecimento facial na segurança. Um exemplo dessa falta de organização e clareza é que a polícia civil até hoje não informou publicamente o uso que faz do **software** Harpia.

Ainda assim, a semente de Deputado Waldir deu início a um momento de interiorização do reconhecimento facial dentro de Goiás. A partir de 2016, pela via das emendas parlamentares, diversas cidades passaram a instalar câmeras de videomonitoramento, mas sem menção ao uso de **softwares** de reconhecimento facial. Mais tarde, a portaria nº 793, do MJSP, permitiu que vários municípios goianos apresentassem propostas para aquisição de câmeras de reconhecimento facial, sendo o estado o recordista em projetos submetidos: dos 89 projetos apresentados nacionalmente entre 2019 e 2022, 51²¹ foram para municípios de Goiás.

18

Desses 51 municípios, 44 mencionaram diretamente em seu termo de referência ou projeto o uso de alguma tecnologia de reconhecimento facial. Os outros sete municípios apresentaram propostas para implementação de videomonitoramento, sem especificação. No total, 37 projetos foram aprovados e receberam os repasses de recursos do Ministério, o que significou um empenho de pelo menos 8 milhões de reais para as seguintes cidades: Aragarças, Avelinópolis, Bonópolis, Campestre de Goiás, Caturaí, Crixás, Damolândia, Edealina, Inhumas, Ipiranga de Goiás, Itapuranga, Itumbiara, Jataí, Mara Rosa, Mimoso de Goiás, Montes Claros de Goiás, Montividiu, Morrinhos, Mundo Novo, Nazário, Niquelândia, Nova América, Orizona, Padre Bernardo, Palminópolis, Petrolina de Goiás, Piracanjuba, Pirenópolis, Porteirão, Santa Bárbara de Goiás, São Francisco de Goiás, Turvelândia, Valparaíso de Goiás, Goiânia, Pires do Rio, Ipameri e Planaltina. O orçamento médio de cada contrato foi de R\$260 mil.

Ao analisarmos o fluxo dos projetos até as assinaturas de contratos, notamos algo curioso. Nas propostas submetidas e aprovadas pelo governo, consultadas na Plataforma +Brasil, aparece a menção a **softwares** de reconhecimento facial e ao devido equipamento necessário para sua utilização. Nos contratos dos municípios com as empresas fornecedoras, a menção ao reconhecimento facial desaparece.

²¹ Em que pese a pesquisa por emendas parlamentares do deputado Delegado Waldir ter encontrado repasses para pelo menos 95 municípios de Goiás, trabalharemos com o universo dos 51 municípios que receberam verba direta do Ministério da Justiça e Segurança Pública via rubrica inaugurada pela portaria nº 793. Isso porque as verbas via emenda parlamentar não puderam ser mapeadas, por falta de transparência da burocracia pública até o último repasse feito para as empresas na contratação dos serviços.

FIGURA 2. MAPA DOS PROJETOS DE USO DO RECONHECIMENTO FACIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL



19

<https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1jVTZuiiuEydIK97f6g821pEM6JjiKvC&usp=sharing>
 Fonte: O Panóptico, a partir do monitoramento de projetos pela Plataforma +Brasil e banco de dados de incidência na mídia até janeiro de 2023.

Também verificamos nesse caso e nos de outros estados brasileiros que a categoria “videomonitoramento” tem sido utilizada para englobar a instalação de câmeras de diversos tipos, que possuem capacidades diferentes de produção de imagem, de possibilidade de análise e de armazenamento de dados. Isso significa que não foi explicitado, em nenhum dos contratos consultados durante esta pesquisa, que tipo de monitoramento por vídeo tem sido praticado nas cidades: em Ipiranga de Goiás, por exemplo, a verba foi destinada em 2021 para a compra e instalação de câmeras *Speed*, que possuem capacidade de associação das imagens a *softwares* de reconhecimento de placas de carro, reconhecimento facial ou videomonitoramento. O contrato entre o município e a empresa SS2, no valor de R\$ 254.900, não estabelece o software de reconhecimento facial e a metodologia na qual os dados serão produzidos, armazenados e analisados.

A portaria nº 793 dividiu o montante dos repasses em 30% para custeio de políticas de manutenção dessas tecnologias e 70% para investimentos em novas tecnologias. Dentre as ações previstas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, quando chefiado por Moro, no eixo de enfrentamento à criminalidade violenta, estava o fomento, por meio de financiamento, da implantação de sistemas de videomonitoramento com soluções de reconhecimento facial, por *Optical Character Recognition* (OCR), ou seja, uso de inteligência artificial. Quando analisamos o orçamento do Ministério, percebemos que foi repassado o montante de R\$ 46,7 milhões para municípios goianos, por meio da ação “21BM – Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade”. A ação foi contínua: no ano de 2020, foi destinado R\$ 26.299.367 a Goiás; no ano de 2021, R\$ 15.928.398; e no ano de 2022, o valor foi de quase R\$ 5 milhões. Isso significa que há um investimento contínuo em uso de tecnologia na segurança pública de Goiás.

Ainda que tenha sido feita uma busca minuciosa pelos sistemas de transparência, foi impossível estabelecer uma linha de continuidade entre todos os repasses, de modo que tornasse visível como a verba pública circulou até o contrato com as empresas. Mantemos, portanto, o escopo desta pesquisa no universo dos 51 municípios que apresentaram projetos, tendo sido aprovados 37.

20

Não devemos, no entanto, perder de vista que o investimento de quase 50 milhões de reais ocorreu em apenas dois anos sob a justificativa de “modernização do policiamento”, sem qualquer descrição específica dos serviços, empresas, responsáveis etc. Os municípios, no caso de Goiás, possuem papel central para compreendermos como se deu a expansão dessa tecnologia no estado. Esse arranjo político-orçamentário se distingue de outras iniciativas que mapeamos nos últimos anos no Brasil, como o caso do Rio de Janeiro. O fato de o dinheiro ir diretamente para os municípios deixa o estado, principal ente federativo responsável pela segurança pública, alheio a esse processo de aquisição tecnológica.

O caso de Goiás não se confunde com uma ideia de gestão municipalizada da segurança pública, que propõe atentar para os problemas e potencialidades locais a fim de gerar resultados com menor uso de recursos e com maior atenção aos anseios da população de cada cidade. O que vemos em Goiás é o uso das novas tecnologias para angariar votos a custos milionários e com o principal objetivo de conseguir “gratificação eleitoral fácil” (SOARES, 2005, p. 19). Não há um projeto estruturado de segurança pública em que as câmeras são ferramentas para atingir metas e objetivos. Não existem indicadores de eficiência, relatórios de impacto nem monitoramento da adoção dessas tecnologias.

Outro problema que esse arranjo impõe para a boa gestão na segurança pública é o vácuo de responsabilidades que se abre. Segundo a Constituição de 1988, em seu artigo 144, a segurança pública é exercida por órgãos da União (Polícia Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal) e dos estados (Polícias Militar e Civil, além dos servidores do sistema penitenciário e bombeiros). Nessa divisão, compete aos estados a quase totalidade das principais atividades da segurança pública: apuração das infrações penais, a preservação da ordem pública, o policiamento ostensivo, a execução de atividades de defesa civil, os serviços penitenciários e de bombeiros (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

O arranjo previsto na Constituição não estipula responsabilidades na área de segurança pública para os municípios brasileiros, pois esses podem constituir Guardas Municipais, dedicadas “a proteção de seus bens, serviços e instalações”. A despeito do que dispõe a Carta, cidades têm cada vez mais utilizado suas Guardas para fins de segurança pública. Esse é um tema de grande debate e disputa. As mudanças introduzidas pelo Estatuto do Desarmamento permitiram a posse e o porte de armas pelas Guardas Municipais, o que deu mais força para o movimento de constituição de “pequenas polícias municipais” (BRASIL, 2003).

A municipalização da segurança no estado de Goiás, então, feita de forma ironicamente pouco monitorada em seus objetivos e resultados, cria um problema de vácuo de responsabilidade. Temos em Goiás municípios adquirindo tecnologias de reconhecimento facial, mas que se eximem da responsabilidade pelos usos em segurança pública que as mesmas possam ensejar. E, por outro lado, temos a Polícia Militar de Goiás, que possui as atribuições de policiamento ostensivo, mas que nega possuir tecnologias de reconhecimento facial. Essa “batata quente” tem dificultado a compreensão de pesquisadores, gestores e mecanismos de controle a respeito do que acontece em Goiás e qual a participação de cada ente federativo.

Voltando ao tema do orçamento, com base no levantamento dos 37 municípios que tiveram os projetos orçamentários aprovados pelo MJSP, uma busca foi feita pelos contratos que esses municípios estabeleceram com as empresas de tecnologia. Para encontrá-los, digitamos o nome das empresas ou palavras como “tecnologia”, “tecno”, “cam”, “info”. Os contratos encontrados foram sistematizados, e identificamos o seguinte:

1. A empresa Arcade Tecnologia Projetos e Engenharia LTDA foi contratada pelo município de Itumbiara, em junho de 2021, com um orçamento de R\$ 545.299,99, o maior do estado. Em Jataí, foram feitos quatro contratos, dois para a criação de um Centro de Comando e Controle e dois para a instalação e manutenção de câmeras, totalizando mais de 1 milhão de reais;
2. A SS2 Tecnologia foi contratada por 16 municípios²², sendo a empresa que ganhou o maior número de contratos;
3. A Tecno Marra foi contratada por sete municípios²³, sendo a segunda empresa com mais contratos.

²² Os municípios que contrataram a SS2 foram: Avelinópolis, Campestre de Goiás, Caturai, Inhumas, Ipiranga de Goiás, Itapuranga, Jataí, Mimoso de Goiás, Montividiu, Nazário, Nova América, Petrolina de Goiás, Piracanjuba, Pirenópolis, São Francisco de Goiás e Valparaíso de Goiás.

²³ Os municípios que contrataram a Tecno Marra foram: Aragarças, Bonópolis, Crixás, Damolândia, Mundo Novo, Orizona e Palminópolis.

Não encontramos os contratos de 12 municípios goianos²⁴ que apareceram como destinatários de emendas parlamentares para videomonitoramento, fato que demonstra mais uma vez como é difícil obter informações básicas²⁵ quando o assunto é segurança pública e tecnologia. Em relação às datas, há uma omissão dos contratos realizados entre 2019 e 2020 no Portal da Transparência do Tribunal de Contas. Ou seja, ainda que o levantamento na Plataforma +Brasil mostre projetos apresentados desde 2019, não foi possível alargar a linha do repasse para perceber como ocorreu nos municípios no primeiro e no segundo ano. Esse pode ser o hiato que justifica a ausência dos contratos de 12 municípios e enuncia uma despreocupação com a transparência do uso da verba pública.

Além disso, a concentração da distribuição de recursos para as empresas SS2 Tecnologia e Tecno Marra não parece lastreada pela *expertise*: a SS2 foi fundada em 2018 e a Tecno Marra, em 2015. O dono da SS2 Tecnologia é de uma das famílias que “fundou” Nova Veneza, cidade de Goiás próxima a Inhumas, uma das contratantes da empresa. A família Stival, como conta a história oficial divulgada no [site da prefeitura](#), e seus parentes ocupam diversos cargos públicos em Goiás, desde juízes até secretários em prefeituras. Não é diferente com a família Marra, da empresa concorrente. Ambos vêm de famílias tradicionais da elite goiana, cuja influência pode ter sido relevante para o sucesso nos pregões, ainda que as empresas sejam novas no mercado.

O papel central que municípios goianos ganharam na interiorização de tecnologias de videomonitoramento no estado se destaca, como vimos: pela falta de articulação no processo de expansão; pelo uso de emendas parlamentares como fonte de recursos; pelo interesse político pela agenda de segurança pública; e pela falta de transparência, seja sobre as questões orçamentárias, seja sobre as responsabilidades de cada um dos entes envolvidos. Não encontramos até o momento qualquer relatório de impacto, número de presos, abordados e detidos, nem mesmo se essa nova tecnologia tem servido aos interesses da sociedade goiana.

²⁴ Os municípios que não possuíam contratos no Portal da Transparência foram: Edealina, Mara Rosa, Montes Claros de Goiás, Morrinhos, Niquelândia, Padre Bernardo, Porteirão, Santa Bárbara de Goiás, Turvelândia, Pires do Rio, Ipameri e Planaltina.

²⁵ No caso de Planaltina, há um documento do pregão autorizando o serviço a ser feito pela Tecno Marra. No entanto, o contrato não está disponível no site do TCM.

Linha do tempo

2014

CENTRO DE VIDEOMONITORAMENTO: PROGRAMA OLHO AMIGO

GOIÁS INAUGUROU O CENTRO INTEGRADO DE INTELIGÊNCIA, COMANDO E CONTROLE (CIICC).

2016

COMPRA DE CÂMERAS COM LEITURA DE PLACAS E CAPTURA DE OBJETOS PERDIDOS. O CRACK ERA UMA DAS PRINCIPAIS BANDEIRAS PARA A IMPLANTAÇÃO DAS CÂMERAS.

NO FINAL DE 2016 O DELEGADO WALDIR COMEÇOU A DESTINAR EMENDAS PARLAMENTARES À IMPLEMENTAÇÃO DE VIDEOMONITORAMENTO EM MUNICÍPIOS DE GOIÁS.

2017

EM 2017, O INSTITUTO DE IDENTIFICAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL LANÇOU, EM PARCERIA COM A UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, O HARPIA.

2019

PROJETO S MART CITY DA CIDADE DE GOIÂNIA, QUE INSTALOU MAIS DE 500 CÂMERAS COM TECNOLOGIA DE RECONHECIMENTO FACIAL.

O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA LANÇOU A PORTARIA N° 793 PARA FOMENTAR O USO DE TECNOLOGIAS DE VIDEOMONITORAMENTO E RECONHECIMENTO FACIAL NA SEGURANÇA A NÍVEL NACIONAL.

ASSINATURA DA PORTARIA N° 793 N° 793, DO MJSP, PERMITIU QUE VÁRIOS MUNICÍPIOS GOIANOS APRESENTASSEM PROPOSTAS PARA AQUISIÇÃO DE CÂMERAS DE RECONHECIMENTO FACIAL, SENDO O ESTADO O RECORDISTA EM PROJETOS SUBMETIDOS.

2020

AQUISIÇÃO DE MAIS DE 500 CÂMERAS NO PROJETO GYM.

2021

A PREFEITURA DE GOIÂNIA UTILIZOU CÂMERAS DE SEGURANÇA PARA FLAGRAR AGLOMERAÇÕES DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19.

MUDANÇA NA PRÁTICA DA ELABORAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES, COM A INSTITUIÇÃO DAS EMENDAS DO RELATOR (QUE FICARAM CONHECIDAS COMO ORÇAMENTO SECRETO).

“Conhecer os desejos da terra”²⁶

Os recursos do solo são limitados. E, para que a plantação floresça saudável, eles devem ser controlados, afinal, água demais também mata a planta. Mas, principalmente, é importante “conhecer os desejos da terra”, como disse Milton Nascimento, e conhecer também os anseios do povo que vive nessa terra. Enquanto vastas terras goianas são usadas para plantação de soja para exportação, 418 mil goianos estão na extrema pobreza²⁷, querendo ao menos ter pão sobre a mesa. A multiplicação de câmeras de reconhecimento facial nos municípios goianos parece não fazer sentido nesse contexto em que o mesmo investimento poderia ser utilizado para dar respostas mais urgentes para a população.

Dos 37 municípios abrangidos por essa pesquisa, 29 têm menos de 50% dos domicílios com esgotamento sanitário adequado. Um deles é Ipiranga de Goiás, que contratou a empresa SS2 por R\$ 254.900 em 2021. Apenas 0,2% dos domicílios da cidade tem acesso a rede de esgoto, o pior índice de esgotamento do estado e um dos piores do Brasil. [No ranking nacional, de 5570 municípios, Ipiranga de Goiás está em 5530º lugar.](#) Os índices de muitos desses 37 municípios são alarmantes quando falamos de estrutura básica para viver.

24

Em 11 deles, há apenas uma ou duas unidades de saúde disponíveis para toda a população: Campestre de Goiás, Caturai, Mimoso de Goiás, Turvelândia, Santa Bárbara de Goiás, Porteirão, Nova América, Ipiranga de Goiás, Edealina, Damolândia e Avelinópolis. Em nove cidades, não há urbanização das vias públicas: Campestre de Goiás, Mimoso de Goiás, Montividiu, Nazário, Nova América, Palminópolis, Porteirão, Santa Bárbara e Turvelândia²⁸.

Para executar um projeto como o de implementação de tecnologias de reconhecimento facial, é necessária a construção prévia de uma infraestrutura material e técnica. Um elemento básico para a utilização deste tipo de câmera é a internet de alta qualidade, por exemplo. Segundo o professor Anderson da Silva Soares, da Universidade Federal de Goiás, qualquer projeto de videomonitoramento com reconhecimento facial precisa de “redes de fibra óptica, uma central de videomonitoramento, câmeras na ponta de boa qualidade e servidores potentes para processar tudo isso. Além de uma conexão muito boa de internet”²⁹. Os contratos monitorados nesta pesquisa mostram um investimento vultoso na viabilização dessa infraestrutura, em cidades onde falta internet para os estu-

²⁶ Trecho da música “Cio da Terra”, de Milton Nascimento.

²⁷ Disponível em: <https://www.dmanapolis.com.br/noticia/47316/goias-tem-418-mil-pessoas-na-extrema-pobreza-sao-50-milhoes-no-pais-diz-ibge#:~:text=espa%C3%A7o%20para%20Goi%C3%A1s.,Em%202021%2C%203%2C5%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20goiana%20inha%20rendimento,da%20linha%20da%20extrema%20pobreza.> Acesso em: 30 de março de 2023.

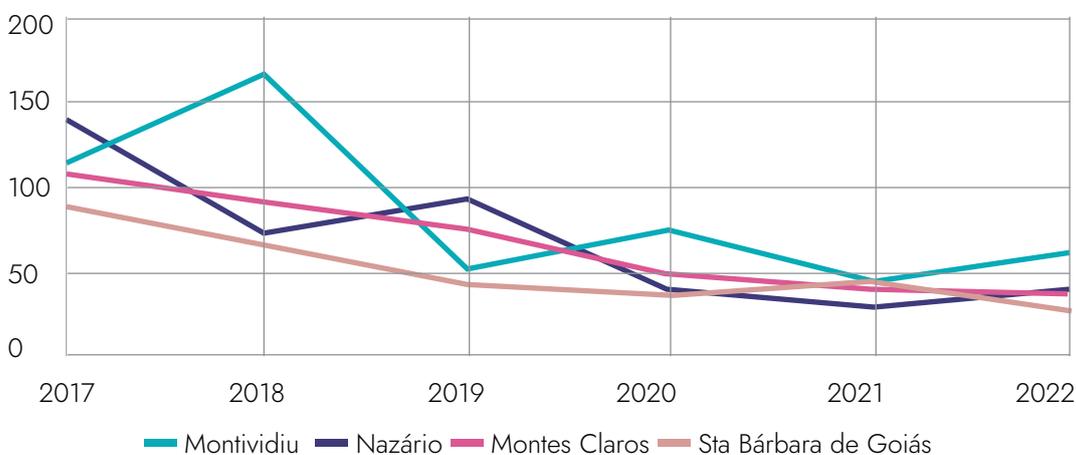
²⁸ Os dados se referem a pesquisa no IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: dezembro de 2022.

²⁹ Entrevista realizada em 9 de setembro de 2022 via videoconferência.

dantes da rede pública. Estamos falando de municípios onde entre 20% e 50% alunos matriculados na rede pública não têm acesso à internet, como é o caso de Avelinópolis, Caturai, Inhumas, Jataí, Montividiu, Niquelândia, Orizona, Petrolina de Goiás, Pirenópolis e Valparaíso de Goiás.

Os investimentos em vigilância são defendidos pelos agentes públicos como uma forma de garantir a segurança da população, principalmente em relação aos crimes contra o patrimônio. Buscamos, então, via Lei de Acesso à Informação³⁰, os registros de roubos e furtos em alguma das cidades que receberam as câmeras. Ocorre que, com base na planilha fornecida pela Secretaria de Segurança Pública de Goiás, verificamos que esses dados são inexpressivos. De 2017 a 2022, entre os dez municípios³¹ com índice de urbanização – que varia de 0% a 1%, segundo o IBGE – que receberam tecnologias de reconhecimento facial, o maior registro anual de furtos e roubos foi de 140 casos. Na verdade, a grande maioria dos municípios registrou menos de 50 casos anuais. O que justifica, então, que esses altos investimentos em segurança pública sejam feitos em detrimento da urbanização, da educação ou da saúde? Será que essa é realmente uma prioridade?

REGISTROS DE OCORRÊNCIA DE CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO POR MUNICÍPIO SEM URBANIZAÇÃO ADEQUADA



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela SSP-GO.

O medo do crime é algo constantemente mobilizado pela imprensa e também por políticos em suas disputas eleitorais. O fato de termos diariamente veiculadas na imprensa cenas e histórias de violência faz com que o sentimento de que a agressão está à espreita de cada um de nós seja algo cotidiano. Garantir a própria integridade física é um dos instintos mais naturais do ser humano, e não à toa o medo de ter sua integridade violada

³⁰ Protocolo nº 2023.0202.131034-95.

³¹ Os municípios analisados foram: Campestre de Goiás, Mimoso de Goiás, Montes Claros de Goiás, Montividiu, Nazário, Nova América, Palminópolis, Porteirão, Santa Bárbara de Goiás e Turvelândia.

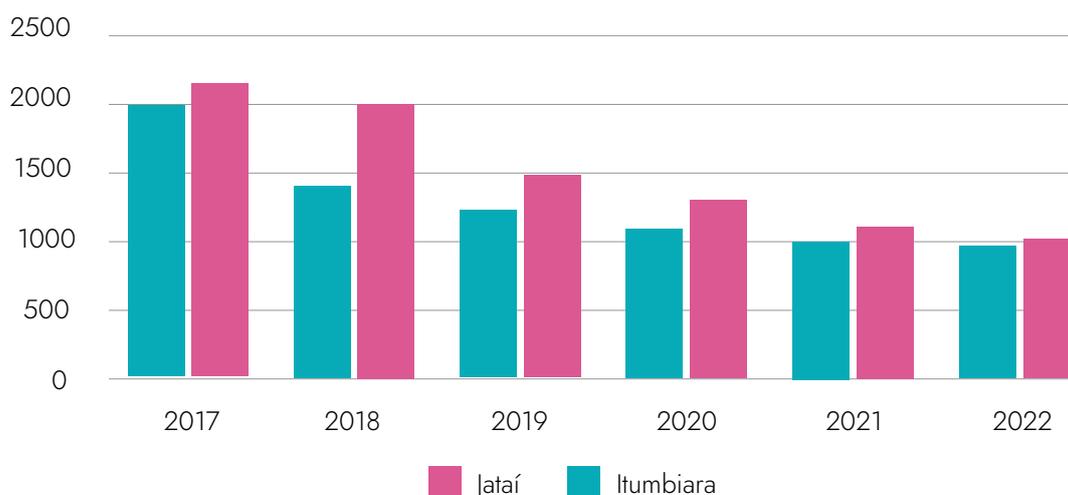
está tão profundamente ligado aos anseios de cada um de nós. Dessa forma, vemos que políticos ganham e perdem eleições devido ao que defendem na área de segurança pública. No Brasil, esse tema sempre se destaca como uma das principais preocupações da população, ao lado da economia e da saúde³².

É muito comum, então, ver locais em que, por exemplo, os indicadores criminais estão em queda, mas esse decréscimo não é acompanhado de uma melhoria na sensação de segurança. O que importa, no fim das contas, são as histórias de violência que vemos nos jornais e aqueles casos que circulam entre a população, nas conversas diárias. Vemos em Goiás, por exemplo, que alguns municípios que receberam investimentos em reconhecimento facial já experimentavam quedas nos índices de criminalidade em anos anteriores.

O gráfico a seguir mostra a variação nos registros de crimes contra o patrimônio nas cidades que mais receberam investimento para implementação de videomonitoramento em 2021, Jataí e Itumbiara.

REGISTROS DE OCORRÊNCIA DE CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO NOS MUNICÍPIOS DE GOIÁS QUE MAIS INVESTIRAM EM VIDEOMONITORAMENTO – 2017 A 2022

26



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela SSP-GO.

Em 2021, a prefeitura de Jataí destinou mais de um milhão de reais para a implementação do Centro de Comando e Controle e a instalação de câmeras. Apesar disso, os indicadores se mantiveram estáveis. Houve uma pequena redução de 3,7% nos registros. No mesmo ano, a prefeitura de Itumbiara contratou a empresa Arcade Tecnologia SA por quase 600 mil reais para a instalação do videomonitoramento e, da mesma forma, manteve

³² Fonte: Latinobarometro. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>. Acesso em 30 de março de 2023.

o indicador estável (houve uma pequena redução de 8%). A visível queda entre os anos de 2017 e 2019 aponta para a contenção dos registros de crimes contra o patrimônio sem o uso de tecnologias de vigilância.

O que podemos concluir com isso? A formulação de uma política pública de modernização das forças de segurança não está atrelada a qualquer necessidade indicada por um problema estudado, mas, ao contrário, favorece a criação de novos problemas, sem solucionar os antigos. Esses problemas, apesar de afetarem toda a população goiana pelo dispêndio do dinheiro público e pela ampliação de uma arquitetura de vigilância e captura de dados, produz efeitos colaterais perversos na população já marginalizada.

A colheita

Olhar para Goiás nesse estudo de caso foi revelador. Existe uma correlação de forças políticas no estado que favorece a germinação de políticas baseadas em pautas conservadoras, alinhadas à direita e à extrema-direita. Muitas vezes essas políticas exploram o medo da população para aprovar “investimentos” que não condizem com as suas necessidades, fazendo com que o uso dos recursos públicos não seja em áreas que podem de fato melhorar a qualidade de vida dos cidadãos goianos.

Apesar de o estado ser tão pouco mencionado nos debates públicos sobre segurança pública, vimos que há alguns anos avança ali um processo inédito no país e que merece atenção. Compreendemos, neste estudo de caso, que:

1. Historicamente, a região Centro-Oeste tem sido capitaneada pela direita e, mais recentemente, pela extrema-direita bolsonarista, o que a transformou em palanque para discursos armamentistas e fundamentalistas, na contramão das necessidades básicas da população;
2. Há uma tecnologia política em atividade desde 2014, dada por meio de construção de base eleitoral via emenda parlamentar, que encampou a pauta da suposta modernização das forças de segurança com instalação de câmeras;
3. A ascensão da extrema-direita ao poder executivo federal, com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, representou um mútuo apoio às bases políticas goianas e ampliou a pauta do uso de vigilância por vídeo na segurança pública.

O lançamento da portaria nº 793 em 2019 representa o ápice da expansão do reconhecimento facial para todo o Brasil. A perspectiva abordada neste estudo, no entanto, é de que havia, desde 2014, uma semente sendo cultivada em Goiás. Demonstramos essa hipótese com a análise das políticas realizadas, primeiro, na capital Goiânia naquele ano.

A falta de transparência do orçamento e da execução dos repasses nubla qualquer olhar interessado em saber quem está lucrando com essa política na região. Contudo, o que podemos afirmar com clareza é que não é a população. Ficou clara a falta de preocupação com o uso eficiente do orçamento público quando esse foi destinado ao financiamento de instalação de câmeras e da Central de Comando e Controle, feita por empresas novas no mercado e em locais sem garantia da estrutura básica necessária a uma vida digna. Vimos que Goiás ainda está muito atrasado no quesito democratização do acesso à internet, e uma grande parcela dos alunos da rede pública sequer têm acesso à rede. E, ainda, que áreas sem qualquer urbanização ou cujo esgotamento sanitário não chega aos domicílios estão sendo alvos da instalação de tecnologias que demandam rede de fibra óptica.

Ao passo que em Goiás há o robustecimento de uma arquitetura de vigilância e flexibilização de direitos que foi rapidamente interiorizada por meio do processo de municipalização, a estrutura burocrática que auxiliaria na observância da garantia de direitos da população – a Defensoria Pública – GO - ainda está preparando terreno. Essa é uma especificidade do estado. A Defensoria atualmente está presente em apenas cinco municípios goianos: [Goiânia](#), [Anápolis](#), [Aparecida de Goiânia](#), [Inhumas](#) e [Trindade](#).

O que colheremos de uma política e de uma gestão pública de segurança que prioriza ferramentas tecnológicas ao invés de mudanças estruturais e garantias de direitos? Podemos concluir, com este estudo, que só podemos esperar ervas daninhas.

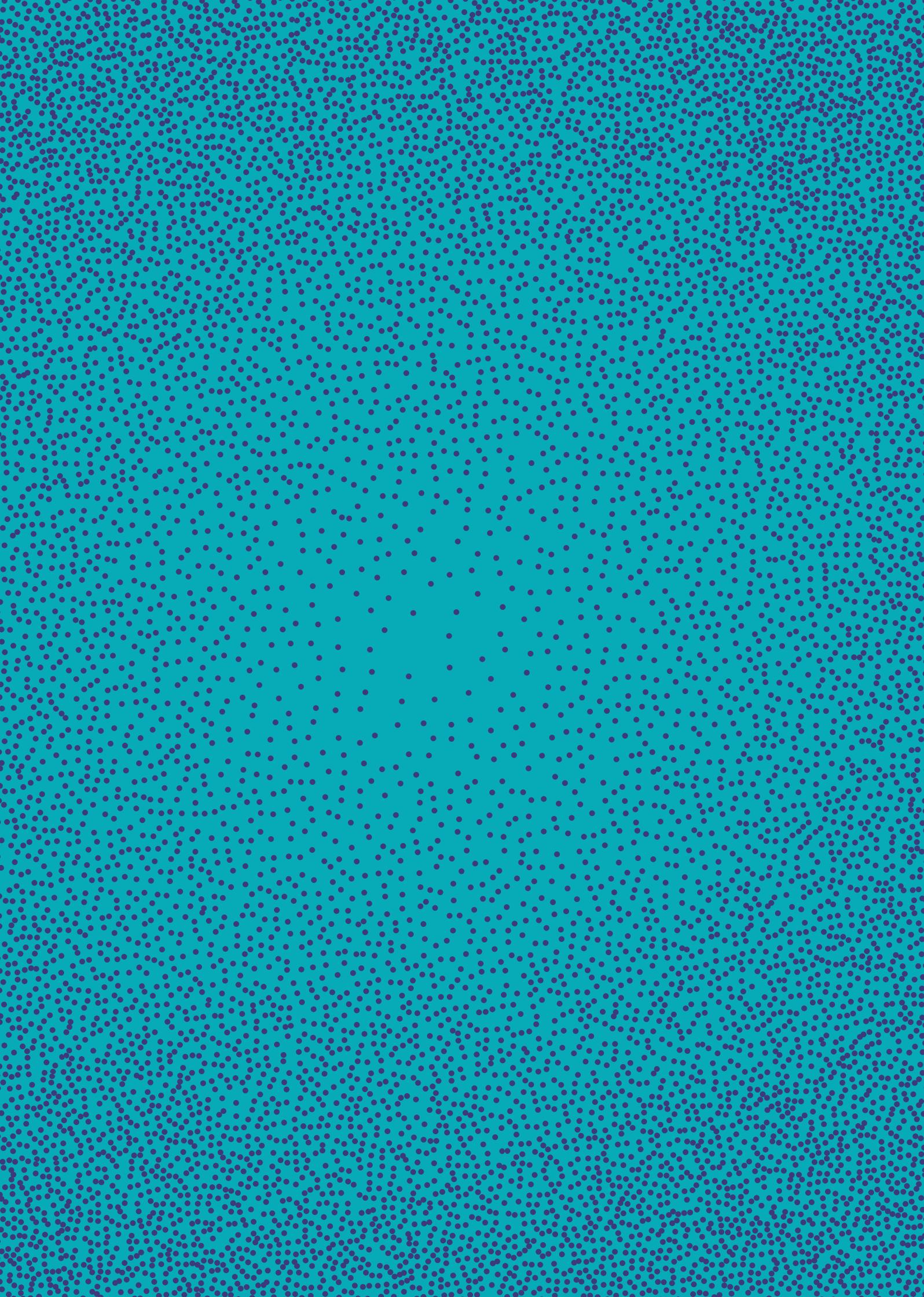
Referências

- BORGES, Juliana. Encarceramento em massa. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de março de 2023.
- BRASIL. Estatuto do Desarmamento. Brasília: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826compilado.htm. Acesso em: 11 de março de 2023.
- BROWNE, Simone. Dark matters. Duke University Press, 2015.
- BUOLAMWINI, Joy, and Timnit GEBRU. "Gender shades: Intersectional accuracy disparities in commercial gender classification." Conference on fairness, accountability and transparency. PMLR, 2018.
- CARDOSO, Bruno; HIRATA, Daniel. "Coordenação como técnica de governo". Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 97-130, jul./dez 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832016000200004>. Acesso em: 10 de abril de 2023.
- CHUN, Wendy. Discriminating Data: Correlation, Neighborhoods, and the New Politics of Recognition. MIT Press, 2021. E-book.
- CRUZ, Monique de Carvalho. As particularidades fundantes do punitivismo à brasileira. Revista Direito e Práxis, v. 12, p. 524-547, 2021.
- DA SILVA FREITAS, Felipe. A naturalização da violência racial: escravidão e hiperencarceramento no Brasil. Perseu: História, Memória e Política, n. 17, 2019.
- EUBANKS, Virginia. Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor. St. Martin's Press, 2018.
- FERGUNSON, Andrew Guthrie. The rise of big data policing: Surveillance, race, and the future of law enforcement. NYU Press, 2017.
- FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. 2006.
- GOLDEINFEIN, Jake. "Facial Recognition is Only the Beginning." (2020). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3546525. Access November 10, 2021.

LIMA, Thallita G. L. Quem é o responsável? O emaranhamento de práticas humanas e algorítmicas de segurança: Anais do Encontro de Graduação e Pós-graduação em Relações Internacionais. Anais. São Paulo(SP) IRI-USP, 2020. Disponível em: https://www.encontro2021.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=32. Acesso em: 10 de abril de 2023.

NUNES, Pablo; SILVA, Mariah R; de OLIVEIRA, Samuel, R. Um Rio de olhos seletivos [livro eletrônico]: uso de reconhecimento facial pela polícia fluminense / – Rio de Janeiro: CEsC, 2022.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil - sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano. Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 (Coleção Segurança e Cidadania, vol. 3).





REALIZAÇÃO
cesec
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

APOIO
 **FORD
FOUNDATION**

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**