



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA,
JUSTIÇA E CIDADANIA



LUIZ CLÁUDIO XAVIER DE FREITAS

ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA PACTO PELA VIDA
IMPLEMENTADA NO ESTADO DA BAHIA:
UM FOCO NA REDUÇÃO DOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS

Salvador
2016

LUIZ CLÁUDIO XAVIER DE FREITAS

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA PACTO PELA VIDA
IMPLEMENTADA NO ESTADO DA BAHIA:
UM FOCO NA REDUÇÃO DOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Segurança Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Cristina de Souza Mandarino
– UESC

Salvador
2016

F866

Freitas, Luiz Cláudio Xavier de,

Análise da política pública pacto pela vida implemetada no Estado da Bahia: um foco na redução dos crimes violentos letais intencionais / por Luiz Cláudio Xavier de Freitas. – 2016.

153 f.

Orientadora: Professora Ana Cristina de Souza Mandarino.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2016.

1. Políticas públicas. 2. Segurança pública. 3. Crime. I. Universidade Federal da Bahia

CDD- 342.041

LUIZ CLÁUDIO XAVIER DE FREITAS

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA PACTO PELA VIDA
IMPLEMENTADA NO ESTADO DA BAHIA: UM FOCO NA
REDUÇÃO DOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Nome: Professora Ana Cristina de Souza Mandarinó (Orientadora)

Titulação e instituição: Doutora – Universidade Estadual Santa Cruz

Nome: Professora Ivone Freire Costa

Titulação e instituição: Doutora – Universidade Federal da Bahia

Nome: Professor Wilson Couto Borges

Titulação e instituição: Doutor – Universidade Federal Fluminense

Salvador, ____/____/ 2016.

À

Deus, Senhor de todas as coisas. Criador, Onipotente, Onipresente e Onisciente.
Toda Honra e Toda Glória.

AGRADECIMENTOS

A ocorrência de injustiça na hipótese de esquecimento de uma pessoa ou outra nos agradecimentos, não justificaria continuar em injustiça não agradecendo. Até porque, acredito que a gratidão é a mãe de todos os outros sentimentos. Portanto, sem medo de incorrer em tal falta, agradeço penhoradamente à minha amada esposa Edna Luz Xavier, sempre presente e com opiniões oportunas, o seu amor me entusiasma. À minha amada filha Amanda Xavier pelo amor que me motiva a cada instante. À minha amada filha Clara Xavier pelo sorriso de “gingiva” mais lindo, o qual serve como bálsamo revigorante nos momentos de cansaço. Agradeço à minha amada mãe pelos ensinamentos que me fizeram permanecer no caminho da justiça e da ética. À Professora e minha referência acadêmica Doutora Ivone Freire Costa pelos ensinamentos acadêmicos e palavras de incentivo no caminho do conhecimento. À minha diletta orientadora Doutora Ana Cristina Mandarino de Souza, pela orientação sempre pronta e ensinamentos acadêmicos qualificados, aplacando um pouco a minha busca pelo conhecimento, e corrigindo os meus equívocos com a firmeza e carinho de quem zela. Às professoras e aos professores da Universidade Federal da Bahia, os quais contribuíram para a realização deste momento.

Se consegui enxergar mais longe é porque estava apoiado sobre ombros de gigantes."

Isaac Newton

FREITAS, Luiz Cláudio Xavier de. **Análise da política pública Pacto Pela Vida implementada no Estado da Bahia**: um foco na redução dos crimes violentos letais intencionais. 154 f. il. 2016. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

RESUMO

Com a crescente escalada da criminalidade violenta letal intencional na Bahia, principalmente a partir de 2002 com seu ápice em 2010, nesse contexto, o estado no segundo semestre de 2011 implementa o Pacto Pela Vida. O Programa surge com a proposta de participação e integração dos Poderes Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública e demais órgãos do executivo na perspectiva de um novo paradigma de gestão da segurança pública com estabelecimento de meta e foco na redução do crimes violentos letais intencionais – CVLI. Nesse sentido, a pesquisa buscou analisar a Política Pública de segurança denominada Pacto Pela Vida, na perspectiva de identificar se houve redução dos crimes contra a vida, com base nos dados de 2013 e 2014, no bairro da Pituba – AISP -16, em Salvador. Assim, a pesquisa tratou da segurança pública em sentido amplo, apresentando os órgãos policiais previstos na Constituição brasileira que são responsáveis por essa atividade. Foi abordado o tema política pública, a fim de permitir a diferenciação entre uma política de estado e de governo, entendendo que a participação da comunidade é fator primordial na implementação das políticas públicas. Abordamos a questão da eficiência no serviço público prestado à sociedade, e os princípios da dignidade da pessoa humana e o respeito aos direitos fundamentais que balizam a atuação policial numa perspectiva de inserir na formação e capacitação policial disciplinas com enfoque nos direitos humanos.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Pública. Gestão. Crime contra a vida.

FREITAS, Luiz Cláudio Xavier. **Analysis of public policy Pact for Life implemented in the State of Bahia**: a focus on reducing the intentional lethal violent crimes. 154 pp. ill. 2016. Master Dissertation – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ABSTRACT

With the escalating intentional lethal violent crime in Bahia, mainly from 2002 to its peak in 2010, in this context the state in the second half of 2011 implementing the Pact for Life. The program comes with the proposal of participation and integration of the Judiciary, Legislative, Public Prosecutor, Public Defender's Office and other executive bodies in the prospect of a new paradigm of public security management with goal setting and focus on reducing the intentional lethal violent crime - CVLI. In this sense, the research sought to examine the safety of Public Policy called Pact for Life, in order to identify if there is a reduction of crimes against life, based on 2013 and 2014 data in the neighborhood of Pituba - PSIA -16 in Salvador . Thus, the research dealt with the public security in the broad sense, with law enforcement agencies under Brazilian Constitution that are responsible for this activity. It has addressed the issue of public policy, in order to allow differentiation between a state policy and government, understanding that community participation is a key factor in the implementation of public policies. We address the question of efficiency in the public service to society and the principles of human dignity and respect for the fundamental rights that guide the police action a prospect of entering the training and police training courses focusing on human rights.

Keywords: Public Policy. Public security. Management. Crime against life.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	METODOLOGIA	20
3	REFERENCIAL TEÓRICO	23
4	POLÍTICA PÚBLICA: CONCEITUAÇÃO NECESSÁRIA PARA ANALISAR O PACTO PELA VIDA .	25
4.1	PACTO PELA VIDA: UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	31
4.2	SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	43
4.3	OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL.....	51
4.4	O POLICIAMENTO NA FRONTEIRA DO BRASIL: IMPACTOS NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	56
5	PACTO PELA VIDA: SEU HISTÓRICO E PRINCÍPIOS ORIENTADORES	61
5.1	DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS DIREITOS HUMANOS NO PPV	99
5.2	O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	105
5.3	A ÉTICA NA FORMAÇÃO DO POLICIAL COMUNITÁRIO.....	112
5.4	BASE COMUNITÁRIA DE SEGURANÇA: BRAÇO SOCIAL DO PACTO PELA VIDA	116
6	ANÁLISE DOS DADOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA	121
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
8	REFERÊNCIAS	148

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo discutir sobre o programa de segurança pública denominado “Pacto Pela Vida” implementado em 2011 no Estado da Bahia, com a perspectiva de ser uma Política Pública de Estado, cujo objetivo se pauta na busca pela redução dos índices de criminalidade violenta letal intencional - CVLI, através de uma governança racional da segurança pública com foco na obtenção de resultados positivos na preservação de vidas. Nesse sentido, fizemos um recorte espacial e temporal do estudo com o objetivo principal de verificar se os índices de CVLI apresentados na Área Integrada de Segurança Pública – (AISP – 16) no período de 2013 e 2014 estão em conformidade à meta de redução de 6% (seis por cento) ao ano. Tal recorte, não nos impediu de trazer a visão mais ampliada dos dados de CVLI em todo o Estado no mesmo limite temporal desse estudo.

Durante os anos de 2009 e 2010 a população baiana assistiu com perplexidade o aumento de homicídios, tal gravidade dos números em quase cinco mil mortes em 2009 e no ano seguinte a cifra se repetia. Diante da gravidade do problema era imperioso ao estado apresentar resposta capaz de enfrentar os índices alarmantes de crime violento letal intencional. Nessa perspectiva o Estado da Bahia, em 2011 criou o Sistema de Defesa Social - SDS para atuar de forma integrativa e em articulação com as atividades institucionais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, visando a formulação, implantação, monitoramento e avaliação da Política Pública de Defesa Social.

Na perspectiva de alcançar os objetivos, a política de segurança pública denominada “Pacto Pela Vida” apresenta uma governança caracterizada pela participação de múltiplos atores públicos em permanente interação com a comunidade atuando sobre uma temática complexa e de importância singular para a sociedade e que necessita de múltiplos olhares para a prevenção e resolutividade da criminalidade violenta.

Vale ressaltar a interdisciplinaridade para a efetivação da Política Pública de Defesa Social introduzida na Bahia, a qual somente se perfaz através da integração de projetos e ações nas diversas áreas sociais, a exemplo de educação, trabalho, emprego, renda, esporte, cultura, desenvolvimento social, combate à pobreza,

saúde, promoção da igualdade racial, políticas voltadas para as mulheres, justiça, cidadania e direitos humanos, segurança pública e administração do sistema prisional, orientados com vistas à promoção da paz social.

Descrever o Programa Pacto Pela Vida consiste em revelar o seu foco precípua de redução do Crime Violento Letal Intencional - CVLI, que são os crimes dolosos contra a vida. Vale esclarecer que o CVLI é formado pelos seguintes indicadores: homicídio doloso, aquele com intenção de matar; o latrocínio, que é o roubo seguido de morte e a lesão corporal seguida de morte.

O Pacto Pela Vida traduz a Política Pública do Sistema de Defesa Social criada no Estado da Bahia com o compromisso para reduzir as mortes violentas através participação dos diversos setores da sociedade, integração e cooperação com as estruturas do Executivo e de todas as esferas públicas, Judiciário, Assembleia Legislativa, Ministério Público, as prefeituras e a União.

A sincronismo dentro do Pacto Pela Vida implica num padrão de atuação dos diversos órgãos de forma efetiva e dinâmica que nos revela que a gestão da política pública de segurança é sistêmica e se expressa através de um conjunto de ações e eventos confluentes para um objetivo comum.

Na busca pelo objetivo da Política Pública a atuação policial deve ser eficiente, integrada e respeitadora dos Direitos Humanos, buscando a incorporação de procedimentos adequados de produção da informação, inclusive desenvolver mecanismos de gestão integrada entre as polícias, com atuação combinada no campo da repressão qualificada do crime e da prevenção social da violência.

Considerando que essa política pública ultrapasse os governos, isto é, impere mesmo diante da alternância democrática do poder, que seja realmente uma política de Estado. E por Política Pública de Estado compreende-se aquela política direcionada para uma intervenção que cria um impacto na sociedade e corresponde a dizer que mesmo que mude o governo, a Política adotada não sofrerá solução de continuidade, pois permanecerá a orientar e dar as diretrizes Institucionais no campo da segurança pública.

Secchi (2014, p. 2) argumenta que permanece a distinção entre política de governo e política de Estado, sendo que a política de governo consiste em uma administração de um grupo político em mandato eletivo, e a de Estado é aquela adotada por longo período, voltada ao interesse geral da população e independente dos ciclos eleitorais.

Ainda nesse sentido argumentam Carvalho e Silva (2011) que:

A definição da política de segurança pública como uma política de Estado, e não de governo, demonstra que a participação da sociedade é essencial no processo político de formulação da política. Pode-se considerar que os avanços teóricos na constituição da política são inegáveis, cabendo-nos, então, aguardar os seus resultados práticos. (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 66).

Tendo em vista os múltiplos atores que participam da política de segurança pública da Bahia, foi instituído o Sistema de Defesa Social – SDS, numa perspectiva de integração, inclusão e cooperação dos variados parceiros. Nesse sentido, são pertinentes as observações do Relatório BID (2006):

São muitos os atores — como políticos, administradores e grupos de interesse — que atuam em diferentes momentos do processo de formulação de políticas. Se tais participantes puderem cooperar entre si para firmar acordos e mantê-los ao longo do tempo, é provável que surjam melhores políticas. Nos sistemas que fomentam a cooperação, é mais provável que surja um consenso no que se refere à orientação das políticas e dos programas de reforma estrutural, e que os sucessivos governos consolidem as realizações de seus predecessores. (RELATÓRIO BID, 2006, p. 22).

Entendendo que o Estado precisa que suas ações sejam orientadas para o bem da coletividade e resolutividade de um problema existente e identificado ou na prevenção de um possível fato problemático, no caso em estudo, o problema é a ocorrência de alta letalidade contra a vida. Nesse sentido argumenta Secchi (2014, p. 2), “Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.”

Na referida pesquisa buscamos ainda verificar como a comunidade se sente inserida nas discussões sobre a política de segurança implementada, e sua percepção da diminuição dos crimes violentos letíficos e a capacitação técnico-profissional do efetivo que executa o policiamento de proximidade, principalmente na atuação pautada no respeito aos direitos humanos. Buscou-se também, discutir com os principais atores da área de segurança pública, sobre suas impressões do Pacto Pela Vida na contenção dos crimes violentos letais intencionais – CVLIs, e a ressignificação da relação da polícia com a sociedade baseada na confiança.

Na condução da investigação científica acerca do tema Pacto Pela Vida, torna-se necessário enveredar pela seara da Segurança Pública em sentido amplo, analisando seus órgãos, seus agentes, demonstrando que sua gestão exige a implementação de ações coordenadas, que envolvam e comprometam os diversos

órgãos integrantes do Sistema de Defesa Social - SDS em contraposição ao isolacionismo institucional que torna ineficiente as ações de controle da criminalidade. Dessa forma, as ações coordenadas devem atrair as multiplicidades de atores que integram o sistema para que possam estabelecer uma gestão estratégica e desencadear ações de prevenção, controle e repressão que interfiram na dinâmica criminal. Nesse desiderato vale trazer à baila a responsabilidade específica de cada um dos integrantes, na busca de resultado positivo geral.

Nesse sentido, a pesquisa levanta os principais mitos e conceitos da Segurança Pública, tratando no caso da Bahia, sobre o Sistema de Defesa Social (SDS), com o objetivo de introduzir o leitor ao tema proposto, ou seja o Pacto Pela Vida (PPV), concebido como política de segurança pública com perspectiva de controlar e reduzir o índice de crimes violentos letais intencionais no Estado. São vários os mitos e eles surgem em razão do desconhecimento, conforme adverte Lemgruber (2001, p. 1), os mitos na área da segurança pública ocorrem pela “[...] escassez de informações não só sobre o que ocorre no próprio país, mas também sobre experiências internacionais deixa espaço para a reprodução de crenças e mitos que há muito já vêm sendo questionados em outras partes do mundo [...].”

A pesquisa faz uma abordagem sobre dois mitos especificamente, os quais podem interferir na implementação de uma política de segurança pública e ao menos reconhecê-los é importante para estudarmos o Pacto Pela Vida. Um mito muito utilizado é que a Polícia não se compatibiliza com os direitos humanos e o segundo, diz respeito ao estreitamento da visão conceitual que Segurança Pública se resume à Polícia.

Portanto, não se faz uma política de Segurança Pública sem que o policial que atua diretamente na comunidade esteja capacitado para lidar com cidadãos, essa capacitação implica instrumentalizar a atuação policial compatível aos direitos humanos.

E, somente com a Polícia, utilizada amplamente pelo discurso político de mais contratação e aumento do efetivo policial, não esgota e perfaz a política de segurança pública que exige outras ações governamentais, as quais de maneira conjugadas interfiram no fenômeno criminal como um todo e não em uma parte. A consolidação desse mito interessa aos políticos que se eximem de implementar outras ações na área da segurança pública.

Nesse sentido, o propósito desse estudo iniciou-se pela nossa experiência participando das diversas reuniões do Comitê Executivo do Pacto Pela Vida, verificando *in loco* seu funcionamento e sua estrutura. E ao ver os dados sobre o CVLI na Bahia e nova proposta de contenção desses delitos. Na lição de Lakatos (2003, p. 193), “[...] consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste.”

Desenvolvendo a atividade profissional na Polícia Militar da Bahia há vinte e sete anos, atualmente no posto de capitão, tendo atuado no Batalhão de Choque, Companhia de Operações Especiais, Policiamento Escolar e em Comandos de Policiamento da Capital e Especializado, formado em direito e tendo atuado na docência da Academia de Polícia Militar e do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças contribuindo na formação dos novos integrantes da instituição, constatamos o interesse que a área da Segurança Pública tem em conhecer como a sua política está sendo percebida pela sociedade e se está correspondendo ao quanto estabelecido através do Pacto Pela Vida.

Com o surgimento da oportunidade em realizar o estudo de caso sobre o Programa Pacto Pela Vida, a fim de analisar comparativamente se os dados apresentados no período de 2013 e 2014 eram razoáveis para revelar se houver redução de crimes contra a vida na área objeto de estudo, bem como oferecer sugestões ao final da pesquisa, fez despertar o nosso interesse, em função do envolvimento profissional com o tema, e creio também como interesse da própria instituição policial militar, e além, interesse do estado que pode se beneficiar das contribuições aqui propostas.

A relevância do tema objeto da pesquisa reside na dimensão social e institucional que a segurança pública possui e a perspectiva de analisar um novo modelo de gestão a fim de possibilitar harmonia e tranquilidade à sociedade. O estudo sobre o Pacto Pela Vida torna-se relevante pela possibilidade da construção do conhecimento na área que pode ser utilizado por profissionais que atuam na gestão ou diretamente na operacionalização da segurança social, além de acadêmicos que podem consultar essa fonte de pesquisa.

A percepção da sociedade em relação à segurança vem em primeiro lugar e atualmente é o maior clamor dos cidadãos. A implementação do Pacto Pela Vida (PPV) ocorreu em 2011, e surgiu como uma solução à onda crescente da

criminalidade violenta no estado baiano e que era amplamente divulgada na imprensa nacional, inclusive com impacto negativo na arrecadação, pois afeta o turismo e afasta investidores estrangeiros. Conforme o Mapa da Violência, em 2010, a Bahia registrou 5.763 homicídios, e a capital baiana apresentou 1.847 mortes e nesse contexto surge o PPV. (MAPA da Violência 2014, p. 24).

O marco legal do Pacto Pela Vida foi a Lei 12.357 de 26 de setembro de 2011 que cria a Política Pública de Defesa Social surgindo em um período que se verificava altas taxas de letalidade à vida da sociedade baiana, portanto, surge com a perspectiva de transformar os rumos da segurança pública no Estado, através de uma racionalidade e articulação dos órgãos públicos para a gestão e governança da segurança visando ao controle e redução dos crimes violentos letais intencionais. Para Matias-Pereira (2014, p. 6), “A gestão pública orientada para resultados tem-se mostrado uma resposta a esses desafios.”

A governança do Pacto traduz-se em uma gestão da segurança na busca pela paz social, com foco na redução de mortes, envolvendo os principais integrantes do Sistema de Defesa Social - SDS, propondo uma articulação dos órgãos e demais poderes, para uma atuação estratégica no enfrentamento à criminalidade violenta, utilizando de tecnologia da informação, monitoramento e avaliação dos resultados, empregando técnicas preventivas e reação qualificada com respeito aos direitos humanos. Para Greene (2007, p. 7), “A era administrativa foi uma preparação para os atuais modelos de busca por resultados e eficiência na atividade policial.”

Para tanto, a atuação policial nesse modelo de gestão exige a qualificação dos profissionais da área de segurança pública e perpassa por um modelo de preparação com ênfase no respeito aos direitos humanos e cidadania, buscando uma maior aproximação da sociedade com os policiais que se dedicam à proteção social. Em que pese, muitas vezes se pensar as ações de polícia, como segurança pública, estas ações são apenas uma das muitas facetas da segurança, que tem um conceito mais envolvente e elástico. De acordo com Rolim (2006, p. 110), “Uma correta intervenção de caráter preventivo pode fazer uma enorme diferença na sociedade.”

A perspectiva de eficiência no modelo do Pacto Pela Vida se justifica porque já havia modelos semelhantes em outros estados brasileiros que demonstraram boas práticas e obtiveram resultados na preservação de vidas, a exemplo de Minas

Gerais, com o Programa FICA VIVO, implementado em 2003. Também em 2007 surge no Estado de Pernambuco, o Pacto Pela Vida, homônimo baiano e pelos resultados dos estudos, base principal do quanto instituído no Estado da Bahia. Em 2009, o Rio de Janeiro apresentava a Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, como modelo de ocupação de territórios antes dominado pelo crime, devolvendo à comunidade o direito de ir, vir e ficar, sem a coação e opressão dos criminosos.

Sobre as mudanças na gestão da segurança pública, asseveram Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 485) que:

Outro desafio diz respeito a mudança nas práticas de gestão e prestação de contas à população, aumentando a transparência das estatísticas, melhorando o desempenho da atividade policial e aproximando as polícias da comunidade e de setores como universidade e mídia. Se isso é um fato, é válido ressaltar que a preocupação com os Direitos Humanos e com a democracia deu o tom de como os temas associados à segurança foram sendo politicamente absorvidos na arena pública desde o início dos anos 2000, mas será a questão do crescimento da violência urbana nos anos da década de 1990 que viabilizou a aliança de interesses corporativos que culminaram com a atual configuração do organizacional da segurança pública, onde novos atores entraram em cena.

Na perspectiva de uma gestão racional indutora da segurança cidadã, conforme consta no Projeto Segurança Pública para o Brasil e no Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania, assevera Lopes (2009, p. 97), que a segurança cidadã “[...] é caracterizada pela mudança esperada de comportamento das instituições de governo, das instituições privadas, da sociedade civil e do cidadão, baseada na colaboração para diminuição dos índices de violência e crimes.” Logo, o policial necessita se sentir inserido, pertencente à sociedade e agir como cidadão detentor de direitos e de deveres. O binômio Polícia-Sociedade reclama uma relação de confiança e respeito, típico de uma democratização em que os sujeitos sociais participam ativamente e se reconhecem no exercício da sua cidadania.

Nas ações de repressão qualificada, o aparato de força estatal a serviço do Programa Pacto Pela Vida, há de observar, a promoção e garantia dos direitos humanos, fazendo um destaque ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, que traz uma carga valorativa imprescindível à atuação do Estado, principalmente na implementação da sua Política Pública de Segurança que envolve entre outros, bens preciosos: Vida e Liberdade.

Compreendendo que repressão qualificada, implica o rompimento com o modelo de força pela força, e voltar-se para uma ação do agente estatal com

respeito aos direitos fundamentais e respeito à dignidade da pessoa humana e tendo à disposição ferramentas tecnológicas e de informações que possibilitem o agir concatenado e eficiente. Para tanto, é importante investir na formação e capacitação do policial que atua diretamente nas ocorrências que envolvem os dramas humanos da sociedade. A capacitação do profissional de segurança pública deve ser contínua, pois a dinâmica da criminalidade e violência assim o exige. Caso contrário, o agente estatal estará em sentido reverso, não dando conta de agir para a redução do cometimento de crimes na sociedade.

Para uma atuação eficiente dos órgãos que compõem o sistema de defesa social na prevenção e controle dos delitos violentos verifica-se a necessidade de recompor o tecido social esgarçado pela alta ocorrência da criminalidade. Nesse sentido, incluir a sociedade e desenvolver sistemas tecnológicos adequados sinaliza para o êxito da segurança pública. Segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (2014, p. 9): “As melhores práticas na redução da violência e da criminalidade têm se concentrado sobre o tripé: aproximação com a população, uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação.”

Nesse sentido Carvalho e Silva (2011, p. 60) argumentam que:

Os instrumentos de enfrentamento da criminalidade e da violência têm sido insuficientes para proporcionar a segurança individual e coletiva. No âmbito do processo de constituição da política de segurança pública, são elaborados os mecanismos e as estratégias de enfrentamento da violência e da criminalidade que afeta o meio social. A participação da sociedade por meio de suas instituições representativas torna-se crucial para o delineamento de qualquer política pública. A complexidade da questão implica na necessidade de efetiva participação social, como forma de democratizar o aparelho estatal no sentido de garantia de uma segurança cidadã.

Para Adorno (1999, p. 37) a repressão por si só não responde à complexidade das demandas sociais, e segue:

O esgotamento dos modelos convencionais de controle social sugere, por conseguinte, que é preciso repensá-lo. E repensá-lo a partir do lugar onde ele foi originalmente concebido pela teoria sociológica clássica, qual seja a sociedade. A complexa problemática do controle social não se encerra no domínio exclusivo dos aparelhos repressivos de Estado. (ADORNO, 1999, p. 37).

Mas, na esteira do pensamento de Bauman (2003, p. 25) “A liberdade e a segurança, ambas igualmente urgentes e indispensáveis, são difíceis de conciliar

sem atrito considerável na maior parte do tempo.”

No Brasil como um todo e na Bahia em particular, as taxas de mortes violentas intencionais ainda são alarmantes e os órgãos governamentais devem conscientizar-se das suas responsabilidades perante a sociedade e adotarem medidas concretas para a redução desses crimes que ceifam vidas humanas barbaramente, e criam uma instabilidade social, econômica e política. Torna-se imperativo a produção de dados confiáveis que sirva de subsídio para implementação de políticas públicas capazes de fazer frente ao crescimento do crime, para Lemgruber (2001, p. 1):

No Brasil, onde os problemas de segurança vêm ganhando dimensões epidêmicas, são poucas, ainda, as pessoas e instituições dedicadas a estudá-los seriamente, assim como são muito precários os dados disponíveis para fundamentar diagnósticos precisos e políticas eficazes de redução da violência e do crime.

Segundo Beato (1999, p. 13) a criminalidade e a violência são os problemas sociais que mais mobilizam a opinião pública, pois estes são problemas que afetam toda a população, independentemente de classe, raça, credo religioso, sexo ou estado civil, a violência é democrática, atinge a todos indistintamente. São problemas sociais, que precisam de respostas dos entes públicos. Isto significa dizer que as possíveis soluções exige uma atuação mais empreendedora e responsável por parte do Estado. Requer ainda, o envolvimento de diversas instituições as quais cabe a responsabilidade social de se empenharem na apresentação de resolução da chaga criminal, senão direta ou indiretamente, tanto a responsabilidade quanto a resolutividade.

No modelo de segurança pública brasileiro temos uma polícia com formação militar e outra polícia com formação civil. A primeira tem a missão de atuar na prevenção do delito. A segunda atua na repressão, isto é, quando o crime ocorreu, deverá identificar a autoria e demonstrar a materialidade do delito. Portanto, os agentes de segurança pública: policiais, sejam na dicotomia adotada pelo estado brasileiro, militar ou civil, o que Lima (2011, p. 29) chama de “modelo bipartido de organização policial”. Essas Polícias, nas esferas: federal ou estadual, no desempenho das suas atividades laborativas, constantemente, atuam de maneira isolada, sem uma convergência de esforços e conhecimentos colaborativos, o que invariavelmente tornar a atuação pouco produtiva e ineficaz, pela falta de ação em

rede ou como em sistema. Para Lima (2011, p. 35), “[...] somente com a articulação de várias esferas e poderes é que saídas poderão surgir [...].”

Então, a pesquisa apontou que o Pacto Pela Vida já inicia no segundo semestre de 2011 apresentando uma proposta ínsita integrativa dos poderes e sociedade para obter resultados positivos, pois a sua proposta de gestão da Segurança Pública tenta romper com o isolacionismo crônico histórico das estruturas públicas, envolvendo vários órgãos estatais. Para reflexão da complexidade do tema, o crime violento letal intencional, geralmente não tem causa única e sim multicausal, o que implica dizer que não há de ser solucionado por uma ação simplista ou reação sem levar em consideração as múltiplas variáveis sociais que interferem na dinâmica do CVLI. É necessário empreender esforços conjunto no sentido de enfrentar e apresentar soluções ideais e reais, isto quer dizer, que diante da complexidade, tornar-se imperiosa uma atitude multidisciplinar de envolvimento dos diversos atores públicos na busca por solução para a questão da Segurança. Para Soares (2007, p. 83-84) é necessário “[...] uma concepção sistêmica dos problemas, em suas múltiplas dimensões, sociais, e institucionais.”

Pudemos extrair um diagnóstico, o qual associado à pesquisa bibliográfica e documental redundou no presente estudo. Inicialmente no capítulo I abordaremos o Pacto Pela Vida como uma política pública de segurança concebida com enfoque de preservar vidas, qual o conceito e como pode servir na construção de uma cidadania plena em uma ambiência social desequilibrada. Necessário tema para reconhecer se estamos diante de uma política de governo, em que ao mudar o governante a política deixa de existir; ou se estamos diante de uma política pública de Estado, aquela que permanece dando as diretrizes de ação ao longo do tempo. A compreensão da importância da política pública para a obtenção de resultados satisfatórios nas diversas áreas sociais deve ser fator primordial ao pesquisador, pois a política pública é uma resposta a um determinado problema que aflige a comunidade. Nessa linha de pensamento, surge a questão: a política pública Pacto Pela Vida está cumprindo seu papel, inicialmente proposto? No sentido de responder a esse questionamento vamos analisar os dados oficiais dos crimes violentos letais intencionais nos anos de 2013 e 2014, fazendo um recorte, trazendo à lume informações da mancha criminal referentes à AISP-16 - Área Integrada de Segurança Pública da região da Pituba, um bairro da capital baiana. Nesse capítulo foi necessário estudar a segurança pública no contexto da Constituição Federal de

1988 tratando ainda sobre os órgãos responsáveis por esta área e suas variadas atribuições, inclusive analisando como o policiamento de fronteira pode contribuir para melhorar a segurança nos estados.

No capítulo II discutiremos sobre o Pacto Pela Vida, suas raízes históricas, seu marco legal, seus eixos e metodologia, abordando ainda sobre os princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência imperativos para a gestão de uma política de intervenção social em que o respeito aos direitos humanos devem nortear as ações operacionais. Assim é tratado ainda sobre a educação policial pautada numa ética com enfoque humanístico regulando a conduta do agente na prestação de serviço público. Analisaremos o Pacto Pela Vida na perspectiva de identificar indicadores razoáveis da redução dos crimes violentos letais intencionais contra a vida. Destarte, percorrer o caminho da análise de uma política pública exige-se para o cumprimento de tal desiderato reconhecer quão árdua é a tarefa, mas por outro lado de suma importância para entender a questão proposta. Segundo Soares (2007, p. 77) “[...] é muito difícil proceder a uma avaliação de políticas de segurança pública [...].”

E finalmente no capítulo III discutiremos sobre os dados obtidos na pesquisa de campo, através de entrevistas estruturadas e recolhimento de informações públicas que corroboraram com a análise do Pacto Pela Vida, na perspectiva de identificá-lo como um modelo de gestão da segurança pública com capacidade para a contenção e redução do crime violento letal intenciona.

2 METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho, nos utilizamos das seguintes técnicas investigativas. Primeiramente, pela constituição recente do próprio tema, optamos por uma abordagem bibliográfica. A pesquisa bibliográfica segundo GIL (2002, p. 44), “[...] é aquela desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.”

Conforme aborda Severino (2007, p. 122):

A pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos.

Destaca Gil (2002, p. 45) que há uma grande vantagem na utilização da pesquisa bibliográfica, pois permite ao pesquisador a cobertura de uma gama de fenômenos de forma mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Principalmente quando o problema enfrentado pela pesquisa requer dados muito dispersos tornando uma tarefa inexecutável. Mas, se o pesquisador tem a sua disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas. No entanto, para não comprometer a qualidade da pesquisa, tendo em vista que muitas vezes, as fontes secundárias apresentam dados equivocados, convém ao pesquisador assegurar-se das condições em que esses dados foram obtidos, analisar com cuidado a informação para descobrir possíveis incoerências ou contradições e utilizar várias fontes, cotejando-as com rigor científico.

No desenvolvimento da presente pesquisa, nos utilizamos das abordagens quantitativa e qualitativa. No tocante ao enfoque qualitativo onde se realiza a coleta de dados a fim de testar hipóteses com base na medição numérica e na análise estatística estabelecendo padrões de comportamentos. Para Perovano (2014, p. 69), a utilização da pesquisa qualitativa procura explicar, observar e descrever o porquê das coisas, com inferências baseadas nos valores e nas trocas simbólicas baseadas na subjetividade do pesquisador, em que o processo e seu significado são os focos

principais de abordagem.

No que concerne ao método que integra os dois enfoques quantitativo e qualitativo, Perovano (2014, p. 73) destaca que:

A utilização do método misto (integrativo ou multimodal) permite ao pesquisador aprofundar os resultados dos estudos, agregando-se uma perspectiva mais completa possível, uma vez que agora será possível não apenas entender os dados conceituais e subjetivos do pesquisador, mas também sua interpretação à luz de modelos estatísticos, portanto, adotando-se uma postura pragmática e contextual.

Tendo em vista que a análise do Programa Pacto Pela Vida implantado na Bahia exige a busca de dados de fontes diversas, assim, conforme Gil (2002, p. 45) a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir “[...] ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.”

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, a exemplo de livros, artigos científicos, páginas da rede mundial de computadores. Possibilitam-nos conhecer o que se obteve sobre determinados assuntos ou apoiar o quanto pesquisado e já obtido no estudo proposto. Com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

As entrevistas realizadas foram do tipo estruturada, o que para Lakatos (2003, p. 169), “[...] é aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas.”

Para Perovano (2014, p. 138) na entrevista estruturada o pesquisador utiliza um guia de perguntas e sujeita-se somente a elas. Esse tipo de pesquisa coleta dados para uma análise quantitativa e utiliza-se de um roteiro de perguntas preparadas a priori (padronizadas) e todas as questões são repetidas a todos os respondentes.

Segundo Severino (2007, p. 124-125), a entrevista estruturada consiste na elaboração prévias das questões e direcionadas, parece um questionário, mas com questões bem diretivas, visando obter do universo de sujeitos, respostas facilmente categorizáveis, sendo muito útil para o desenvolvimento de levantamento sociais. Em suma, a entrevista permite uma interação entre o pesquisador e o entrevistado,

onde o pesquisador visa apreender o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem e argumentam fornecendo mais embasamento à pesquisa.

A utilização da técnica da entrevista visa trazer as impressões subjetivas dos principais atores que consubstanciam o Pacto Pela Vida e dos moradores das comunidades assistidas com a política de segurança. Para tanto, foram realizadas entrevistas, com os membros do sistema de defesa social do estado que compõem o referido Programa, integrantes das Polícias e com moradores das localidades Vale das Pedrinhas, Nordeste de Amaralina, Santa Cruz e Pituba com o objetivo de apreender suas percepções políticas, institucionais e política, a respeito do Programa Pacto Pela Vida, totalizando 30 (trinta) entrevistas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Para a construção do nosso referencial teórico nos utilizamos das contribuições de Monjardet (2002) onde este analisa a instituição policial, identificando suas dimensões essenciais, e discute as relações e tensões entre poder, política e sociedade.

Para Monjardet (2002, p. 22):

Comumente se admite que um martelo serve principalmente para bater pregos, mas sabe-se que, ele serve para “quebrar o vidro” e libertar-se, em caso de acidente que torne as portas inacessíveis. Como picareta, ele ajuda a escalar as montanhas. Sabe-se também que pode permitir rachar uma cabeça. Seguramente, não é a soma infinita das possíveis utilidades do martelo que pode defini-lo, mas a dimensão comum a todos os seus usos, que é aplicar a força sobre um objeto. Acontece exatamente o mesmo em relação à polícia: instrumento de aplicação de uma força (a força física em primeira análise) sobre o objeto que lhe é designado por quem a comanda.

A obra de Costa (2010) contribui para ampliarmos o conhecimento sobre a problemática da gestão da segurança pública no país, sobretudo no que diz respeito aos critérios de eficácia da atuação policial. Esta autora, especificamente, nos auxilia na perspectiva de uma nova reflexão sobre o papel da Polícia no contexto da segurança pública, sob a ótica da própria Polícia e das camadas populares, tomando-se como referência a cidade de Salvador.

Segundo Costa (2010, p. 17):

Não há mais espaço para pensar as organizações policiais apenas como instrumento das políticas públicas excludentes. Ou seja, não se pode entendê-las como expressões de um determinado nível de intervenção do Estado na área de segurança, a privilegiar tão somente um segmento social, mas, sim, como respostas às necessidades de proteção da sociedade como um todo, na medida em que a violência, quer dizer, a insegurança social, atinge todos indistintamente na sociedade. Vê-se, contudo, que as camadas populares, por múltiplas razões, são as que mais convivem com esse fenômeno.

E segue na abordagem sobre a segurança pública, seu modelo e as práticas policiais, inclusive revela a dificuldade da gestão da segurança pública em busca de resultados positivos, em um cenário que tem diversos atores que não se comunicam e uma polícia que não estabelece uma relação de confiança com a sociedade.

Com o autor Secchi (2014), foi-nos útil para melhor compreender os

conceitos, análises, diagnósticos e os ciclos que envolvem a implementação de uma Política Pública, apresenta para o enfrentamento de um problema público, as dimensões de conteúdo, temporal, espacial, de atores e atores envolvidos, instituições e ideias. Em síntese, autor relaciona os conceitos e fundamentos da área das políticas públicas e apresenta também os principais conceitos e noções sobre políticas públicas, trazendo à baila discussão sobre os problemas conceituais sobre o tema o que acontece por falta de consenso quanto à definição de política pública. Mas, o seu estudo possibilitou um olhar mais acurado sobre o Programa Pacto Pela Vida.

Percorrendo o histórico das políticas públicas, objetivando conhecer e compreender as políticas implementadas atualmente na área de segurança pública possibilitou identificar de maneira mais consistente o papel social de uma política pública. Para o nosso objeto de pesquisa, esta obra tem um valor relevante, pois nos oferta uma visão geral dos efeitos da implementação de uma política pública na perspectiva de resposta a um determinado problema conhecido ou identificado pelo governo.

Estes três autores com suas contribuições e estudos nos possibilitaram o principal viés teórico para que pudéssemos nos aprofundar e posteriormente analisarmos o tema em questão. No entanto, outros autores de áreas e perspectivas distintas aparecem ao longo do estudo como complementares para um melhor entendimento e análise do tema.

4 POLÍTICA PÚBLICA: CONCEITUAÇÃO NECESSÁRIA PARA ANALISAR O PACTO PELA VIDA

A Política Pública é a forma de efetivar direitos, intervindo na realidade social, sendo o principal instrumento utilizado para coordenar e orientar ações governamentais. Tem sua importância, pois é resultado de um compromisso público entre o Estado e a sociedade, com o objetivo de modificar uma situação em uma área específica, efetivação e garantia dos direitos sociais promovendo a tão sonhada cidadania. Para a formulação de políticas públicas, o chamamento da sociedade como partícipe dessa empreitada é indispensável, fortalecendo os vínculos entre Estado e sociedade e legitimando a ação pública.

Conforme Carvalho e Silva (2011, p. 61) a política pública é uma estratégia de ação, pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva em que o Estado e a sociedade desempenham ativamente seus papéis. Esta é a razão do estudo da política pública ser também o estudo do Estado em ação nas suas permanentes relações com a sociedade marcadas pelas características da reciprocidade e antagonismo.

Segundo Vieira (2009, p. 2) as políticas públicas sociais dão possibilidade de rompimento das barreiras que separam a Administração Pública da sociedade. Em que a sociedade passa a participar da concepção, da decisão e da sua implementação das políticas públicas, como exemplos citamos as consultas e audiências públicas.

Em síntese uma política pública tem como principal característica a sua vocação para o enfrentamento de um determinado problema da coletividade, apontando o caminho na busca por respostas adequadas (SECCHI, 2014, p. 2).

Na sociedade a existência de conflitos exige atuação estatal coercitiva ou política. Segundo Ruas (1998, p. 231) “O problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo”.

Para a solução de conflito social é premente a adoção de medidas pacíficas e compatíveis com o estado democrático de direito. Nesse sentido, sugere Ruas (1998, p. 231) o seguinte:

Resta, então, a política. Esta envolve coerção - principalmente como possibilidade - mas que não se limita a ela. Cabe indagar, então, o que é a política. Uma definição bastante simples é oferecida por Schmitter: política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. (RUAS, 1998, p. 231)

Para Secchi (2014, p. 10) “Um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.”

Conforme o relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2006, p. 30), “As políticas são respostas contingentes à situação de um país. O que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento.”

Ainda com base no relatório do Banco interamericano de desenvolvimento (2006, p. 31):

A expressão **processo de formulação de políticas** engloba todo o processo de discussão, aprovação e implementação das políticas públicas. Nos sistemas democráticos como os da América Latina, esses processos desenvolvem-se num cenário político no qual atuam distintos **atores** políticos (ou **jogadores**, no jargão da teoria dos jogos). Entre os jogadores que participam desse **jogo** encontram-se atores estatais oficiais e políticos profissionais (presidentes, líderes de partidos, legisladores, juízes, governadores, burocratas), assim como grupos privados, sindicatos, meios de comunicação e outros membros da sociedade civil. Esses atores interagem em diversas **arenas**, que podem ser formais (como o Legislativo ou o ministério), ou informais (“a rua”), e podem ter distintos graus de transparência. A formulação de políticas pode ser vista como um processo de negociações e trocas (ou transações) entre os atores políticos.

Verificamos na política pública, um plano de ações que se compõe de programas e projetos. Para o seu desenvolvimento deve envolver cinco fases. Na primeira, é a identificação de uma questão a ser resolvida ou um conjunto de direitos a serem efetivados, a partir de um diagnóstico do problema. Na segunda, a formulação de um plano de ação para o enfrentamento do problema. Na terceira fase encontra-se a decisão e escolha das ações prioritárias. Quarta fase, a implementação, por exemplo, o Pacto Pela Vida na Bahia se deu através da lei 12.357, de novembro de 2011. E na quinta fase o aspecto de suma importância, a avaliação dos resultados alcançados. Em todas as fases, com a participação da sociedade e demais atores sociais há de ter o monitoramento e a fiscalização, para

a manutenção e sobrevivência da Política Pública. Mesmo com essas definições adverte Secchi (2014, p. 43) que “[...] o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam.”

O ciclo de uma política pública, chamado também de *policy cycle* trata-se de um processo em que esquematiza e traça sua etapas para auxiliar a intervenção em suas várias etapas, trata-se de uma organização e desenvolvimento da política pública. Conforme Secchi (2014, p. 43) “O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.”

Inicialmente, temos a identificação, a formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. E na visão de Secchi (2014, p. 44) apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade, pois nos auxilia a arrumar as ideias, transformando a complexidade de uma política pública em algo mais simples possibilitando a criação de um referencial comparativo para casos heterogêneos.

O ciclo da Política Pública ajuda à compreensão da totalidade esquematizada de forma a facilitar o gestor na persecução do que se propõe para solucionar o problema identificado. Assim, conforme Kley (2000, p. 226):

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o 'policy cycle' acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. (KLEY, 2000, 226).

Kley (2000, p. 226) propõe ainda distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, “agenda-setting”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Existem inúmeras proposições sobre a esquematização das políticas públicas, que servem de guia ao analista das políticas implementadas, fornecendo pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução do problema que

reclama uma solução, permitindo adoção de medidas reparadoras dos rumos da Política Pública, a fim de encontrar a eficiência.

Podem comprometer negativamente uma política pública, os jogos de interesses individuais, mas se for “Uma abordagem estritamente tecnocrática da formulação de políticas passa por cima dessas etapas de discussão, negociação, aprovação e execução, que têm em seu cerne o desordenado mundo da política.” (RELATÓRIO BID, 2006, p. 3)

Para Costa (2005, p. 114) não há mais espaço para pensar as organizações policiais apenas como instrumento das políticas públicas excludentes. Ou seja, não se pode entendê-las como expressões de um determinado nível de intervenção do Estado na área de segurança, a privilegiar tão somente um segmento social, mas, sim, como respostas às necessidades de proteção da sociedade como um todo, na medida em que a violência, quer dizer, a insegurança social, atinge todos indistintamente na sociedade.

De acordo com o Relatório do Banco interamericano para o Desenvolvimento (2006, p. 130) abordando sobre as políticas públicas, ressalta que precisam das seguintes características: estabilidade, adaptabilidade, coerência, coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público e eficiência.

A verificação dessas variáveis permite uma aferição entre os processos de formulação da política pública e os resultados desejados.

Para Carvalho e Silva (2010, p. 3) Estado e sociedade devem exercer papéis cruciais na definição de estratégias políticas e de poder que legitimam o processo pelo qual se desenvolve a política pública.

Os processos de formulação de políticas, assim como as políticas públicas, são sumamente complexos. Múltiplos atores com diferentes poderes, horizontes temporais e incentivos interagem em várias arenas. Existem diversas regras de interação que podem influenciar a forma como o jogo é praticado (BID, 2006, p. 32).

A segurança pública analisada sob a perspectiva de um sistema necessita de profissionalização dos seus integrantes para melhor servir à sociedade. Vale ressaltar a importância da implementação de política voltada para assegurar a segurança do cidadão e da sociedade. Para Carvalho e Lima (2010, p. 10) “[...] eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a

segurança individual e coletiva.” No Brasil, no que se refere à área de segurança, as políticas públicas, surgem com:

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia. (LOPES, 2009, p. 29)

Na perspectiva de analisar o Pacto Pela Vida, e entendendo-o como uma política pública de Estado, e compreender a dimensão apresentada por Agamben é preponderante, pois o autor, revela como e o porquê das implementações de tais políticas, as quais em nome de prover e garantir segurança legitimam a violência arbitrária e a suspensão dos direitos, ou seja os estados fazem a gestão da desordem, e a produz para que possam fazer as intervenções que lhes dão legitimidade e concentração de poder.

Para Beato (1999, p. 15), uma análise das políticas públicas em segurança envolveria necessariamente a formulação de componentes informacionais a respeito dos programas a serem implementados, bem como métodos analíticos de monitoramento e avaliação. Porque a formulação de problemas, alternativas, ações e resultados é essencialmente uma questão de natureza teórica, ao passo que a avaliação, monitoramento, recomendações e estruturas são questões de ordem técnica, envolvendo a utilização de modelos que avaliará o custo e o benefício, efetividade e eficiência.

Para Lechaptois (2012, p. 1), ao tratar sobre a influência dos países chamados de primeiro mundo, a exemplo do pensamento estadunidense, na concepção e formulação das políticas públicas no países da América Latina:

[...] en el ámbito de las políticas públicas donde las perspectivas anglosajonas han sido aplicada (o impuestas) al continente latinoamericano casi sin necesidad de mediación; obedeciendo la primacía de un pensamiento eurocéntrico que se instala em nuestro continente a partir de los procesos de conquista y colonización y que, a través de procesos como el colonialismo interno, se perpetúa hasta nuestros días.

Nessa perspectiva, infere-se que os modelos importados de políticas públicas ou programas de governos sem levar em consideração aspectos locais, regionais, culturais etc, tem maiores dificuldades de implementação e a consequente obtenção

de resultados plausíveis. Logo, importações de Unidade de Polícia Pacificadora – UPP do Rio de Janeiro, O Ronda nos bairros, de Fortaleza, ou até mesmo o Pacto Pela Vida de Recife, devem levar em consideração o contexto social e cultural em que tais Políticas públicas serão implantadas, sob pena de fracassarem, senão guardar esses mandamentos.

Lechaptois (2012, p. 1) destaca que o enfoque das políticas públicas que contemple variados contextos:

De ahí que algunos autores latinoamericanos se pregunten “hasta qué punto ‘viaja’ o no el enfoque de políticas públicas a distintos contextos políticos, culturales, históricos, económicos, diferentes a los teorizados por el modelo norteamericano.

Há de se levar em consideração esses aspectos sob pena de fracasso da política pública implementada.

As observações prosseguem no sentido que outros atores devem ser inseridos no âmbito das tomadas de decisões, antes cabendo ao Estado-Nação, e hoje flexibilizando a estrutura hierarquizada estatal.

Ainda no pensamento de Lechaptois (2012, p. 1) para a construção de uma ética na elaboração das políticas públicas, tendo com vetor e plano maior o cidadão, adverte que:

Para la construcción de esta teoría, toma críticamente los planteamientos de la ética del discurso, afirmando que antes del discurso debe haber vida, es decir, las personas necesitan como mínimo tener aseguradas las condiciones de su supervivencia y preservación.

Para a elaboração e implementação de uma política pública e a devida análise dos efeitos obtidos, é necessário uma visão racional na condução da coisa pública, tendo como objetivo maior atingir a sociedade, beneficiando-a com serviço de qualidade e assegurar o exercício dos seus direitos.

Sobre a racionalidade na gestão pública, Lechaptois (2012, p. 4) adverte:

Pensar esta implicaria de ético-política crítica desde el ámbito de la política pública implicaría decir que una política pública injusta, sería aquella que niega el principio básico de la vida humana y por lo tanto debe ser negada y transformada en una ‘novedad positiva’ (método analéctico).

O reconhecimento de uma política como justa ou injusta, oferece a oportunidade de corrigir os rumos seguidos pela política pública. Tal imperativo é indispensável na proposição avaliativa do Pacto Pela Vida, tendo em vista seu objetivo principal a redução dos crimes violentos letais intencionais.

4.1 PACTO PELA VIDA: UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A vida segura é um A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, destinou à segurança pública capítulo próprio, consubstanciando como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A Política de Segurança Pública concebida no estado da Bahia, sob a denominação de Pacto Pela Vida e que se apoia no estabelecimento de metas para a redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI e tem como principal característica o envolvimento dos entes estatais e a sociedade na busca pela paz social. Ao trazer para o centro das suas ações a preservação da vida, inicialmente, conforme acentua Tavares (2006, p. 483), cumpre assegurar a todos o direito de simplesmente continuar vivo, permanecendo vivo até sua interrupção por causas naturais, e acrescenta que a forma de garantir a inviolabilidade da vida é com segurança pública.

Essa Política de Segurança exige para sua análise o conhecimento sobre a temática Segurança Pública, seus diversos atores, conceitos e principalmente conhecer os órgãos Policiais que integram constitucionalmente esse sistema. Com destaque às suas atribuições e desdobramento, a fim de compreendermos o quão complexo é esse emaranhado de Instituições responsáveis pelo policiamento preventivo e repressivo.

A segurança pública tem o ideal conceitual de conferir e garantir aos cidadãos uma sensação de harmonia e paz social, o que faltando, torna-se impossível a convivência em equilíbrio e a tão sonhada felicidade, razão filosófica da existência humana. Numa perspectiva filosófica o ser humano existe para ser feliz, e no contrato social de Rousseau (1995, p. 25-26), a sociedade entrega ao Estado o dever de promover esse bem estar social, pois “Cada um de nós põe em comum sua

pessoa e toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte individual de todo.”

Sobre o ideal de uma vida sem as inseguranças que a realidade impõe argumenta Lopes (2009) que:

[...] alvo, é a emblemática de uma caricatura e do modelo semântico da realidade que temos assimilado, acompanhado da necessidade do banimento do sentimento de fragilidade e da impotência diante da insegurança, associada ao descontrole, ao risco e ao dano. (LOPES, 2009, p. 27).

Para Costa (2005, p. 17), “[...] ao pensar qualquer relação social consiste no pensamento da essência da própria vida, pois o homem contemporâneo busca incessante uma qualidade de vida superior.”

Nesse sentido a segurança pública tem um significado essencial de “[...] um pacto pela promoção de uma vida digna e em paz para parcelas majoritárias da população.” (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014, p. 10)

Sobre o chamamento da sociedade e instituições advertem Carvalho e Silva (201, p. 60) que:

A segurança da sociedade surge como o principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva.

Para Lima, Rattón e Azevedo (2014, p. 539) a segurança tem uma importância tão grande que se não for atendida compromete profundamente a sociedade humana e ressaltam que a segurança constitui uma necessidade básica da humanidade, a qual, se não for atendida, compromete a capacidade de homens e mulheres proverem outras necessidades a exemplo de alimento, abrigo, afeto, sentimento de pertencimento, autoestima, autocuidado e envolvimento nas questões da coletividade.

Já Bauman (2003, 129) argumenta que a segurança é uma “[...] qualidade fundamental para uma vida feliz, mas que o mundo que habitamos é cada vez menos capaz de oferecer e mais relutante em prometer.”

Nesse sentido, Bauman (2003, p. 99) observa que a necessidade de segurança torna-se tão viciante que as pessoas ainda que tenham um ambiente dito seguro acham que é insuficiente; e quer mais. E segue fazendo o comparativo desse desejo incessante por mais segurança, ao que acontece com o usuário de droga que vicia, uma vez tendo se acostumado, a pessoa não pode passar sem ela. O mesmo acontecendo com a ideia de segurança, pois o medo alimenta o medo.

Sobre a angústia alimentada pela insegurança da modernidade em buscar incessantemente por proteção ou sua grande obsessão por sentir medo, Bauman (2009, p. 13) assevera que “Nos últimos anos, sobretudo na Europa e em suas ramificações no ultramar, a forte tendência a sentir medo e a obsessão maníaca por segurança fizeram a mais espetacular das carreiras.”

Compreendendo que a segurança pública é uma sensação e que conduz à paz social, faz nascer para o cidadão o direito de viver em harmonia e ter sua cidadania respeitada e de desfrutar de tranquilidade pública. Trazer os direitos humanos para o cerne da discussão sobre uma política pública que versa sobre segurança perpassa por uma formação e capacitação dos integrantes dos órgãos da Segurança Pública para que atuem visando à garantia e promoção desses direitos. Rompendo com o discurso inapropriado que a Polícia não se compatibiliza com os direitos humanos.

Nesse sentido, parece legítimo afirmar que a segurança pública integra o bloco constitucional, isto é, está na Constituição de forma amalgamada com outros direitos, constituindo-se em um conjunto sólido, e que não deve ser visto apenas como um tópico e sim na sua totalidade indissociável. Surge como uma exigência à concretização do Estado do bem-estar-social, *welfare state*, em que as forças estatais devem ser engendradas para a realização da cidadania dos membros da sociedade. Conforme Holthe (2008, P. 383), “Os direitos sociais são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, que buscam garantir melhores condições de vida aos mais fracos, a fim de realizar o princípio da igualdade social.”

Mas, segurança pública é operacionalizada por pessoas, as quais necessitam de capacitação adequada para lidar com os dramas humanos que os cidadãos

demandatários dos serviços de proteção pública atravessam. Por esta razão a formação dos policiais que atuam diretamente nas comunidades deve guardar relação com a garantia da cidadania.

Tendo em vista a proteção dos direitos humanos ínsita aos operadores da segurança pública, o Ministério da Justiça através da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP em 2003 lançou a Matriz Curricular Nacional voltada para o ensino e educação na segurança pública com o viés do policial comunitário e que age em defesa da cidadania. Em 2008 houve algumas modificações nessa Matriz que se revela como um instrumento teórico-pedagógico objetivando capacitar os profissionais da área de segurança pública. Assim dispondo:

As Ações Formativas de Segurança Pública, planejadas com base na Matriz, têm como objetivo geral favorecer a compreensão do exercício da atividade de Segurança Pública como prática da cidadania, da participação profissional, social e política num Estado Democrático de Direito, estimulando a adoção de atitudes de justiça, cooperação, respeito à lei, promoção humana e repúdio a qualquer forma de intolerância. (BRASIL, SENASP, 2008)

Vale ressaltar, que é de suma importância o tratamento dado à segurança pública, quando da sua previsão constitucional, pelo constituinte originário de 1988, pois, esta constitucionalização faz nascer para o cidadão um leque de proteção onde se acentua o direito à segurança. E para o Estado em si, traz a legitimação das suas ações em uma perspectiva de proteção social em um contexto democrático, sob os auspícios da Constituição e da lei, onde lhe é permitido adotar políticas de segurança pública sem se divorciar dos princípios constitucionais, a exemplo, da dignidade da pessoa humana. (COSTA, 2005, p. 97)

Ao Estado que se intitula democrático e submetido ao direito não é dado senão trilhar pelo caminho do respeito aos direitos fundamentais, ajustando suas ações e condutas em estrita observância aos princípios norteadores do estado republicano. A cidadania deve pautar a adoção de políticas públicas sociais que elevem o grau de civilidade e desenvolvimento. A Administração Pública em homenagem ao princípio da eficiência deve otimizar suas ações em busca de resultado positivo.

Considerando que o estado tem como missão precípua promover o bem estar e segurança da coletividade. E, os integrantes desta coletividade, os cidadãos devem exigir uma polícia democrática, isto implica dizer, uma polícia que não viole

os direitos humanos fundamentais, que respeite os valores estatuídos, que se faça defensora da sociedade, que faça prevalecer a lei da qual é balizadora de sua conduta. Para Lopes (2009, p. 80-81), “A segurança pública assumindo um sentido democrático, só pode operar articulada com a comunidade organizada”, e prossegue na lição que a “segurança cidadã se constrói através de vínculos de confiança e opinião através de exercício democrático.”

Sobre a efetivação da cidadania na segurança pública, Freire (2009, p. 55) argumenta que:

A ampliação dos direitos de cidadania, intensificada com o fim do período ditatorial e fortalecida pela Constituição de 1988, confere nova ênfase à participação social em políticas públicas. Enfatiza-se o papel do cidadão não apenas como beneficiário, mas também como agente importante na formulação e no controle social de políticas públicas. A partir do advento da nova Constituição, multiplicam-se as experiências participativas, com especial destaque aos conselhos de políticas públicas.

Sobre segurança pública cidadã, que se funda na formação policial para o desempenho de sua atividade com foco na garantia da cidadania, e Poncioni (2013, 50) assevera que:

A criação da Matriz Curricular Nacional para o ensino policial parece finalmente alçar a formação profissional de policiais à agenda governamental, com o status de uma política pública, considerando-se o lugar privilegiado na escolha de alternativas e propostas para a problemática que envolve o desempenho de policiais para a efetivação de uma segurança pública “cidadã” no país.

Ainda sobre a temática da segurança pública cidadã, Freire (2009, p. 53) chama a atenção que:

Na perspectiva de Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como os fatores que ameaçam o gozo pleno de sua cidadania. Em outras palavras, permanece a proteção à vida e à propriedade já presente no paradigma de Segurança Pública, mas avança-se rumo à proteção plena da cidadania.

Portanto, a implementação da política pública Pacto Pela Vida, como toda e qualquer política nessa área de suma importância para a sociedade, deve levar em conta a observância aos direitos humanos fundamentais, pois a preservação da vida exige tratamento estatal alinhado com tal preceito constitucional. E o Pacto, através das suas ações sociais e ações preventivas e repressivas qualificadas deve buscar

o desiderato do respeito à dignidade humana, através de ação conjunta do Estado como um todo. Na linha de pensamento e concepção de que política pública trata-se de uma resposta estatal aos problemas identificados e que afligem a sociedade ou parte dela e na busca por soluções torna-se imperioso o respeito aos direitos humanos.

Para Adorno (2003, p. 27) adverte que é necessário reconhecer que o Programa Nacional dos Direitos Humanos buscou na seara da segurança pública, priorizar um tema caro e vital para os direitos humanos, que se revela em coibir os abusos de poder cometidos por autoridades públicas no exercício de suas atribuições legais de contenção de crime e da violência.

Conforme argumenta Beato (1999, p. 15) as políticas devem pautar-se por metas claras e definidas a serem alcançadas através de medidas confiáveis para a avaliação desses objetivos e pelos meios disponíveis para sua realização de forma participação. E a meta que se deseja alcançar pode consistir na redução de alguns tipos de crimes específicos. Tal assertiva corrobora com o Programa do Pacto Pela Vida que se ateve na redução de crime violento letal intencional.

O Programa Nacional de Direitos Humanos para o Brasil (1996, p. 3) apresenta a seguinte e importante advertência:

A Constituição de 1988 estabelece a mais precisa e pormenorizada carta de direitos de nossa história, que inclui uma vasta identificação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, além de um conjunto preciso de garantias constitucionais. A Constituição também impõe ao Estado brasileiro reger-se, em suas relações internacionais, pelo princípio da "prevalência dos Direitos Humanos" (art. 4º, II). Resultado desta nova diretiva constitucional foi a adesão do Brasil, no início dos anos noventa, aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, às Convenções Americana de Direitos Humanos e contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, que se encontram entre os mais importantes instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Paralelamente a esta mudança no quadro normativo, o Governo Federal vem tomando várias iniciativas nas esferas internacional e interna que visam a promover e proteger os direitos humanos.

Na linha internacional de atenção aos órgãos de segurança estatal, a Organização das Nações Unidas (ONU) editou também mais uma orientação aos governos mundiais, e tem como parâmetro os direitos humanos e a dignidade de toda e qualquer pessoa. A orientação emanada através do Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei trata especificamente dos agentes que atuam

no contexto da segurança pública. Vale destacar que a questão da ética profissional na aplicação da lei tem recebido alguma consideração nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos e Justiça Criminal, conforme se verifica no Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei - CCEAL adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua resolução 34/169 de 17 de dezembro de 1979.

Com base nos instrumentos internacionais, o Brasil instituiu a Portaria interministerial número 4.226, de 31 de dezembro de 2010 que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública brasileiro, e prescreve que:

[...] considerando o disposto no Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979, nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinqüentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999, nos Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989 e na Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão, realizada em Nova York em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto n.º 40, de 15 de fevereiro de 1991.

A resolução da Assembleia Geral da ONU que passou a adotar o supracitado Código que estabelece a natureza das funções dos encarregados da aplicação da lei na defesa da ordem pública e a maneira pela qual essas funções são exercidas, gerando impacto direto na qualidade de vida dos indivíduos assim como da sociedade como um todo.

Ressalta também a importância das tarefas desempenhadas pelos encarregados da aplicação da lei, e reconhece que no exercício desses deveres há uma tendência ao abuso, que deve ser coibido, pois a Instituição Policial deve estabelecer vínculos de confiança com a sociedade. Percebe-se que a designação adotada pelo Código da ONU para os policiais é o de encarregado de aplicação da lei, tal designação pode causar certa confusão dos papéis dos diversos atores do sistema brasileiro de defesa social.

Assim, os documentos internacionais sobre o uso da força e armas de fogo pelos agentes de segurança pública, trazidos pela Portaria interministerial número 4.226, de 31 de dezembro de 2010 visando a proteção dos Direitos Humanos são:

- a. ao Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979;
- b. os Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989;
- c. os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinqüentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de Agosto a 7 de setembro de 1999;
- d. a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão, realizada em Nova York em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto n.º 40, de 15 de fevereiro de 1991.

O Estado como detentor da prerrogativa do uso legítimo da força precisa que seus agentes tenham diretrizes que balizem suas condutas quando a situação exige o uso legal da força do Estado para trazer a paz social. Portanto, quando for a situação exigir “o uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência”, conforme dispõe a Portaria Interministerial número 4.226, de 31 de dezembro de 2010.

A ONU ao adotar o código de ética visou a orientação aos governos sobre o respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana, conclamando aos encarregados de aplicação da lei que na sua atividade, no cumprimento do seu dever, respeitem e protejam a dignidade humana, mantenham e defendam os direitos humanos de todas as pessoas. Esses agentes no desempenho das suas atividades têm o dever de cumprir a lei, pois os policiais são também titulares desses direitos. Reafirma a Portaria interministerial número 4.226 “[...] que a concepção do direito à segurança pública com cidadania demanda a sedimentação de políticas públicas de segurança pautadas no respeito aos direitos humanos.”

O Programa Nacional de Direitos Humanos para o Brasil (1996, p. 4) ressalta que:

[...] a adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, constitui o principal marco no desenvolvimento da ideia contemporânea de direitos humanos. Os direitos inscritos nesta Declaração constituem um conjunto indissociável e interdependente de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem os quais a dignidade da pessoa humana não se realiza por completo. A Declaração transformou-se, nesta última metade de século, em uma fonte de inspiração para a elaboração de diversas cartas constitucionais e tratados internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. Este documento, chave do nosso tempo, tornou-se um autêntico paradigma ético a partir do qual se pode medir e contestar a legitimidade de regimes e Governos. Os direitos ali inscritos constituem hoje um dos mais importantes instrumentos de nossa civilização visando a assegurar um convívio social digno, justo e pacífico.

Convém ressaltar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, o Pacto de São José da Costa Rica e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, tratados internacionais que o Brasil é signatário e deve cumprir, conforme o art. 5º, § 3º, da CF/88, o qual preceitua que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, “[...] que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” O que para Dimoulis (2008, p. 48), passou a ser denominado de “bloco de constitucionalidade”. Tendo uma garantia forte, por conta da sua integração à Carta Magna.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) inaugura um Estado democrático de direito, consolidando garantias aos direitos fundamentais, ganhando destaque os direitos humanos alinhado com o pensamento iluminista. Na busca da preservação desses direitos exige-se do Estado uma postura de garantidor, protetor e promotor, o qual por lógica necessita desencadear uma série de medidas para esse desiderato (DIMOULIS, 2008, p. 55).

Nesse sentido, a Carta Magna dedicou um capítulo específico à Segurança Pública, em uma perspectiva de atendimento aos anseios sociais. Para Tavares (2008, p. 80) “[...] em um estado pautado em princípios republicanos somente se coaduna uma postura das instituições policiais que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana.”

Em razão da dificuldade de identificar e conceituar segurança pública permite o surgimento de alguns mitos apoiado nessas confusões conceituais que interferem na formulação de políticas públicas. Um dos mitos bem difundidos é exatamente que segurança pública se resume a polícia. A atividade policial é uma variável importante na identificação da segurança, mas não esgota em si mesma. Embasado nesse

equivoco compra-se mais viaturas, armamentos e aumenta-se o efetivo policial e deixam-se de lado ações políticas importantes na área social.

Outro mito, é que direito humanos servem para proteger bandidos e não se aplica ao policial. Esse é um grande equivoco, pois a intervenção do policial deve ser balizada pelo respeito à dignidade da pessoa humana e aos preceitos fundamentais ditados pela Constituição. A legalidade é a limitação do agir policial e a promoção dos direitos humanos consiste em dotar o agente estatal de que sua atuação na sociedade é condição de cidadania, tanto para o policial quanto para o possível infrator.

O que se busca contemporaneamente é uma segurança pública humana voltada à cidadania, em uma perspectiva de valorização e motivação dos atores estatais que devem protagonizar uma prestação de serviço com qualidade e eficiência realizando o anseio da coletividade. Nesse sentido, torna-se imperioso planejar e implementar uma política pública em busca de uma gestão racional e que encontre terreno fértil para a produtividade em respeito ao princípio vetor da dignidade da pessoa humana, dando azo ao surgimento do conceito de “segurança cidadã”.

Pelas razões já apontadas quanto às várias definições para o termo segurança pública e a necessidade de conceituar adequadamente para implementar as medidas necessárias no desenvolvimento de uma segurança pública eficiente, os autores Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 484) argumentam que:

Não à toa. Desde o final dos 1990, muitas organizações internacionais (PNUD, BID, BIRD, CAF, entre outras) têm tentado disseminar não só no Brasil, mas em vários outros países da América Latina, o conceito de segurança ‘cidadã’, na tentativa de provocar rupturas políticas neste cenário e, na sequência, reformas policiais. Por meio da categoria ‘cidadã’, a aposta é na estruturação das organizações policiais e na introdução de novas práticas que sejam essas sim, informadas pelos requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado.

Na concepção de um novo modelo da gestão da segurança pública e a diretriz de integração e participação que deve seguir e assumir, pois “[...] um sentido democrático, só pode operar articulada com a comunidade organizada.” (LOPES, 2009, p. 79)

Argumenta Vieira (2009, p. 2) que a Constituição Federal brasileira avançou ao estabelecer vários instrumentos jurídicos que se destinam a garantir a participação da sociedade na Administração Pública.

O direito constitucional de participação da sociedade nas causas públicas é importante na formulação de políticas públicas, principalmente na área de segurança, que exige atuação multidisciplinar. Conforme Vieira (2009, p. 1):

A Constituição de 1988 acentuou esse processo de forma decisiva, ao institucionalizar princípios pautados em conceitos como participação e controle social. O texto constitucional exerceu influência determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços público no Brasil.

Para Lopes (2009, p. 79) ao tratar do tema da participação da comunidade no planejamento e fiscalização das atividades de segurança:

E isso deve ocorrer de não aleatoriamente, mas em órgãos democrática e racionalmente concebidos, em que participem cidadãos e responsáveis locais, sem conotação político-partidária, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar o detalhamento das medidas para os locais e a articulação com os órgãos de prestação de serviços de segurança pública.

Costa (2010, p. 32) aponta que o caminho para uma gestão da Segurança Pública é a congregação de esforços e estabelecimento de vínculo e de confiança entre o Estado e a sociedade. Adverte ainda que “[...] vivemos uma crise de valores na confiança das instituições do Estado e nas suas possibilidades da segurança pública.”

O Programa Pacto Pela Vida introduzido no Estado da Bahia, em 2011, tem a missão legal de concentrar esforços dos diversos órgãos da administração estadual e municipal, em interação com a sociedade civil, com o objetivo principal de reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos crimes contra a vida. A ideia se pauta nos moldes de uma gestão gerencial, a qual busca resultados pautados em uma valorização profissional, conforme pode-se perceber na lei que estabeleceu a política de segurança da Bahia sob o signo de “Pacto Pela Vida”.

Conforme revela o *Anuário da Secretaria da Segurança Pública da Bahia* (2015, p. 16):

Com a escalada dos índices relacionados à violência nos últimos anos surgiu a necessidade de criação de uma política de Estado com intuito de

combater a criminalidade, visando, em especial, a redução dos índices de crimes violentos letais intencionais - CVLI e crimes violentos contra o patrimônio – CVP. Neste sentido, criou-se uma política de intervenção pública que tem como foco principal a criação de um sistema de defesa social, envolvendo ações transformadoras, de afirmação da cidadania e de restabelecimento da sensação de segurança, materializado no Programa Pacto Pela Vida Bahia (PPV).

Com a pesquisa sobre a política de segurança pública denominada Pacto Pela Vida percebemos que sua perspectiva é tornar-se um modelo racionalmente concebido para a gestão da segurança pública com ênfase na redução dos crimes contra a vida, e devendo estar alinhado aos preceitos constitucionais de defesa aos direitos humanos, reconhecendo o cidadão como destinatário dos serviços públicos de segurança. E por racionalidade na gestão pública implica coordenar os vários conhecimentos individuais de cada Instituição conjugando a pensar e desenvolver respostas para a complexidade dos problemas da criminalidade violenta letal intencional.

Conforme Vieira (2000, p. 9) ao tratar de Gestão e políticas públicas consiste em admitir que ambas dizem respeito às decisões de governo em variadas áreas que influenciam a vida da sociedade. São os atos que o governo faz ou deixa de fazer e os efeitos que tais ações ou a ausência destas provocam na sociedade.

Na gestão da segurança pública que exige diversas atividades e atores distintos, os gestores devem planejar cuidadosamente suas ações, implementar planos adequados e exequíveis, além de proceder avaliação constante e sistemática do desempenho do quanto realizado. Nesse sentido, o desempenho dos diversos atores e a definição de suas funções será em conformidade com o que foi elaborado anteriormente. Esse processo de gestão deve ser elaborado conjuntamente, apresentando as seguintes etapas: planejamento estratégico, operacional, programação, execução e acompanhamento. A gestão da Política Pública necessita do estabelecimento de procedimentos para a sua operacionalização com o objetivo de alcançar resultados positivos.

Adverte Morin (2000, p. 44) para a falsa racionalidade que faz o caminho reverso do pretendido, pois pode comprometer os objetivos da gestão pública, às vezes as soluções que se apresentam como racionais trazidas por peritos convictos de trabalhar pautado na razão visando o sucesso, e o que se verifica na prática é o fracasso da medida adotada por falta da identificação do fenômeno social a ser enfrentado corretamente.

Chiavenato (2008, p. 12) define o ato de administrar como prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Logo, a gestão da segurança pública deve atentar e apreender os princípios e elementos da administração em busca de resultados, sem descurar-se da visão humanística de valorização dos profissionais envolvidos no processo proposto pelo Pacto Pela Vida de congregar os diversos atores da segurança pública.

A gestão da segurança pública que se destina à proteção do cidadão imprime a marca da integração e participação de todos os componentes sociais. Conforme Freire (2009, p. 53) a perspectiva de uma Segurança Cidadã consiste numa abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual as políticas públicas multissetoriais são adotadas de forma integrada e focada na prevenção da violência. Tendo em vista que uma política pública de Segurança Cidadã deve conter, além da atuação da Polícia, a implementação das diversas políticas setoriais, a exemplo da educação, saúde, esporte e cultura.

Para Carvalho e Silva (2011, p. 64) as questões que dizem respeito à segurança pública não podem ser tratadas como política limitada de governo, mas como um processo amplo e complexo a ser enfrentado pelo Estado conjuntamente com sociedade. Na perspectiva de uma política de Estado, a política de segurança pública, para ser exitosa, não pode dispensar a participação e a contribuição da comunidade. Assim, a democratização de toda e qualquer política pública é crucial para atender aos anseios da população.

A gestão da segurança exige o empreendimento de esforços suficientes e ajustado para a obtenção do objetivo proposto. Para Bauman (2009, p. 15) “A aguda e crônica experiência da insegurança é um efeito colateral da convicção de que, com as capacidades adequadas e os esforços necessários, é possível obter uma segurança completa.”

4.2 SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No Brasil, assim como em toda a América Latina, as Instituições ordenadoras do Estado, particularmente as polícias, sempre estiveram mais orientadas por princípio de repressão política e de classe. O aspecto da militarização da segurança pública é constantemente apontado como comprometedor de qualquer política na área da segurança, pois visa o combate a um inimigo de difícil identificação e

quando em verdade deve ser orientada para a proteção dos cidadãos. Conforme Costa (2010, p. 16):

[...] no Brasil, nos governos de exceção, o caráter repressivo da Polícia baseou-se nos pressupostos da segurança nacional, e também nos requisitos da normalidade econômica. Isso ocorreu através de um regime de força, de operação e combate, de desvio do emprego dos órgãos policiais em missão de polícia política e de operação de defesa interna. Tudo em detrimento das atividades primárias de proteção ao cidadão e da manutenção da ordem pública.

Para Lima (2009, p. 63) há uma predominância do caráter repressivo na política de segurança e que tal postura é histórica no contexto brasileiro, “[...] visto que os governos não impõem a agenda da democracia e dos direitos humanos no que se refere às práticas de segurança.”

Adorno (1999, p. 132) adverte que:

ao longo de pelo menos duas décadas, esse processo de centralização de controles e de militarização da segurança pública acabou por produzir ao menos três conseqüências institucionais: primeiramente, transformou o controle da criminalidade comum em problema de segurança interna, estimulando – intencionalmente ou não – uma sorte de confusão entre o controle civil da ordem pública e o controle da segurança nacional; em segundo lugar, os problemas relacionados com a repressão do crime comum transfiguraram-se cada vez mais em problemas afetos à órbita das agências policiais, em especial das polícias militares. Conseqüentemente, é cada vez maior a militarização da segurança e cada vez mais os problemas do setor passam a ser vistos como pertinentes às estratégias e táticas de guerra contra um inimigo comum – o bandido, esse personagem freqüentemente mal definido e mal identificado.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugura um Estado democrático de direito, consolidando garantias e direitos fundamentais, ganhando destaque os direitos humanos. Na busca da preservação desses direitos exige do Estado uma postura de garantidor e protetor, o que por lógica necessita desencadear uma série de medidas para esse desiderato. Para Carvalho e Silva (2011, p. 66) “Inegavelmente, a Constituição Federal de 1988 marcou a institucionalização de um novo arcabouço organizacional e administrativo dos órgãos incumbidos da segurança pública no país.”

Destarte, a Constituição Federal dedicou um capítulo específico para a segurança pública, constitucionalizou-se em face da importância e responsabilidade desses órgãos a quem se atribui a função de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Contudo, o imbróglio se estabelece,

pois conforme asseveram Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 483) “Será somente a Constituição de 1988 que irá resgatar o conceito de 1937 e trará um capítulo específico sobre segurança pública, não obstante repetir a Constituição de 1937 e não definir o significado deste conceito.”

A Constituição apresenta um rol taxativo dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, tratando igualmente de estabelecer as atribuições de cada Instituição integrante do sistema de segurança. Adverte Lima (2011, p. 28), que “A Constituição de 1988 foi a primeira a trazer para o cerne da questão uma temática indicativa da premência da teoria de uma atividade policial, com o monopólio do uso da força nas mãos de organizações que a sociedade tenha confiança.”

Consoante se verifica *in verbis*:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

e V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Conforme asseveram Lima, Ratton e azevedo (2014, p. 483) “em suma, a nossa atual Constituição não define o que vem a ser segurança pública, apenas delimita quais organizações pertencem a esse campo.”

A importância da segurança sobressai ao se verificar no preâmbulo da nossa Constituição Federal de 1988, a intenção do constituinte originário, *in verbis*:

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

O conceito de segurança pública é um conceito aberto, isto é, comporta um número enorme de interpretação acerca da sua definição. Segundo Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 483) “No caso da Segurança Pública, um olhar sobre como ela foi

recepcionada pelas Constituições Brasileiras (CF) e pela legislação demonstra, uma vez mais, que estamos diante de um conceito 'em aberto'."

Contudo, é necessário compreender que a segurança pública exige materialização e concretude das garantias dos direitos fundamentais destinadas aos cidadãos. O que se busca contemporaneamente é uma segurança pública voltada à cidadania, que haja a proteção humana. Na lição de Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 482), "Diferentes posições políticas e institucionais interagem para que a segurança pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e esteja num campo em disputa."

Ainda com Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 484) advertem que a segurança pública permanece com o conceito frouxamente formulado e recepcionado na legislação brasileira e nas normas que regulam o funcionamento das instituições policiais que são encarregadas de garantir direitos, ordem e tranquilidade. Além de não haver consenso sobre o seu significado do termo segurança, as instituições também não estão informadas sobre o real significado da segurança pública.

Para Carvalho e Silva (2011, p. 60) a segurança pública é um processo articulado, e apresenta característica pelo seu envolvimento de interdependência institucional e social, no que se refere à política de segurança pública que pode ser definida como a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social objetivando enfrentar a violência e a criminalidade.

Com o advento da Constituição Cidadã de 1988, vista como um instrumento propulsor de mudanças extremamente relevantes em muitos campos das políticas públicas (em particular aquelas voltadas às áreas sociais e de promoção de direitos), a mesma atenção e cuidado não foram observados no que concerne à segurança pública. Mesmo com o status constitucional, as políticas públicas na área da segurança ainda é muito incipiente e falta vontade estatal para implementar um novo paradigma para que tenhamos uma segurança pública compatível com o Estado Democrático de Direito.

As políticas públicas de segurança hão de entrelaçar-se com respeito aos direitos humanos, preservação e respeito à vida. E tal desiderato vai depender do grau de formação do policial, na escolha da melhor opção que torne a ação eficaz e acima de tudo legal. É dizer que, a política de educação e formação dos profissionais da área de segurança pública deve abranger disciplinas que dotem o

policial de capacidade para discernir diante do caso concreto, respeitando incondicionalmente a condição do cidadão como sujeito de direitos humanos fundamentais, que tem o direito a uma segurança pública com cidadania. E o estado deve garantir a preservação da dignidade humana. Mais um mito que precisa ser extirpado ao se tratar da temática da segurança: polícia não combina com os direitos humanos. A Polícia é uma Instituição voltada para a promoção dos direitos fundamentais humanos.

No conceito de Balestreri (1998, p. 9):

a polícia é, portanto, uma espécie de superego social indispensável em culturas urbanas, complexas e de interesses conflitantes, contenedora do óbvio caos a que estaríamos expostos na absurda hipótese de sua inexistência. Possivelmente por isso não se conheça nenhuma sociedade contemporânea que não tenha assentamento, entre outros, no poder da polícia. Zelar, pois, diligentemente, pela segurança pública, pelo direito do cidadão de ir e vir, de não ser molestado, de não ser saqueado, de ter respeitada sua integridade física e moral, é dever da polícia, um compromisso com o rol mais básico dos direitos humanos que devem ser garantidos à imensa maioria de cidadãos honestos e trabalhadores.

A segurança pública pela notoriedade que ganhou no estado democrático de direito exige um comprometimento maior de todos os atores que a compõem no sentido de garantir irrestritamente os direitos fundamentais. Isto implica dizer que o respeito a esses direitos deve ser afeto também aos agentes de segurança pública, isto é, respeitar os policiais como sujeitos de direitos, incluí-los no contexto em que se propõe defender. Pois, não há como advogar direitos humanos se os seus direitos na prática os são violados. Até de forma inconsciente o agente age fora dos propósitos esperados de uma prestação estatal de qualidade no campo da segurança pública. Nesse sentido adverte Balestreri (1998, p. 7-8) que o policial deve ser inserido como sujeito de direito e cidadania, “O agente de Segurança Pública é, contudo, um cidadão qualificado: emblematiza o Estado, em seu contato mais imediato com a população.”

O cenário histórico da segurança pública ocorreu quando o governo brasileiro, em 1993 participou da Conferência Mundial de Direitos Humanos ocorrida em Viena, e influenciado cria, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), reeditando-o em 2000, com a instituição do II Programa Nacional de Direitos Humanos. Em 1995, surge a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), e no ano de 1997, dá lugar a Secretaria Nacional

de Segurança Pública (Senasp), visando uma atuação articulada com os estados da federação, a fim de implementar a política nacional de segurança pública.

Neste contexto, surge a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, criada pelo Decreto nº 2.315, de 04 de setembro de 1997, decorrente de transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG. Tendo em vista que a Segurança pública é um elemento fundamental para promover as mudanças necessárias à concretização da cidadania e as garantias dos direitos fundamentais.

Para Soares (2007, p. 84-85):

importantes esforços foram feitos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) na direção certa: o estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando a qualificação policial; o investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar.

A SENASP nasce como órgão executivo, integrante do Ministério da Justiça, significando a estruturação de mecanismos de gestão racional e articulada capazes de modificar o arranjo institucional da organização administrativa da segurança pública no Brasil. Dando azo ao surgimento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), voltado para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade, tendo como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública.

O Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP (2000, p. 1) consiste em um plano de ações que tem como objetivo aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro.

Após a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 2000, as políticas de segurança pública no Brasil se modernizaram e as propostas formuladas no ambiente acadêmico foram sendo assumidas e ressignificadas pelo Estado (LIMA; RATTON; AZEVEDO; 2014, p. 485).

Atualmente, a SENASP assumiu ativamente seu papel na reorientação das políticas de Segurança Pública adotadas pelas Unidades Federativas, induzindo a

gestão de processos, a padronização de procedimentos, técnicas e equipamentos, pactuando e executando a implementação das diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

Sobre o Sistema Único de Segurança adverte Soares (2007, p. 89) que:

a normatização do Susp não seria senão a definição legal das regras de funcionamento dos tópicos referidos. Assim, o Susp não implicaria a unificação das polícias, mas a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo. Nos termos desse modelo, o trabalho policial seria orientado prioritariamente para a prevenção e buscaria articular-se com políticas sociais de natureza especificamente preventiva.

Em síntese, o SUSP objetivava uma solução para a falta de procedimentos policiais uniformes que pusesse fim à essa torre de Babel onde todos falam e ninguém se entende, pois “O Susp significaria ordenamento do caos e geração de condições para a efetiva cooperação, horizontal e vertical”. (SOARES, 2007, p. 89)

Vale ressaltar que, o Plano Nacional de Segurança Pública no período 1994 a 2002, deu lugar à política de segurança pública empreendida de 2002 a 2006. Assim, a partir do ano 2007, foi apresentado um novo programa na área da segurança pública, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci.

Nesse sentido Poncioni (2013, p. 49) argumenta que é bom destacar que no Brasil, apenas a partir de 2000 é que se organiza, ao nível do estado, uma representação sistemática e substantiva sobre segurança pública que redundou no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, e em 2003 surgiu o Plano de Segurança Pública para o Brasil e depois, em 2007, o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci.

Conforme Lima, Rattón e Azevedo (2014, p. 555):

Em 2007, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que reiterava o paradigma normativo do Plano Nacional de Segurança pública de 2003. No contexto desse programa, a materialização da participação social como elemento central acontece com a promoção da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e a posterior reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública. (LIMA; RATTÓN; AZEVEDO; 2014, p. 555)

Para o controle da criminalidade violenta tornou-se imperativo o surgimento

de uma governança da segurança pública com objetivo de unir esforços, criando a cultura da cooperação entre os Órgãos de segurança. Nesse sentido Poncioni (2013, p. 51) aduz que:

Pode-se constatar que, ao longo desses três planos, foram realizadas algumas importantes tentativas de criação de um sistema de governança democrática da política pública de segurança, pela cooperação entre as diferentes esferas de governo por meio do estabelecimento de metas e objetivos comuns entre os diversos órgãos de segurança pública, com vistas a priorizar o atendimento eficiente às demandas da sociedade e o impacto na redução da violência e da criminalidade.

Buscando a integração nas ações, voltadas para a segurança pública, praticadas pelo Estado brasileiro a partir do ano 2007, foi instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), envolvendo os estados para a implantação de políticas sociais voltadas à prevenção, controle e repressão da criminalidade violenta, surgindo a implementação de uma segurança cidadã, com foco voltada à Cidadania. Para Lima, Rattón e Azevedo (2014, p. 555) “[...] o termo ‘cidadã’ qualifica a expressão ‘segurança’ ao demarcar sua natureza republicana, reafirmando explicitamente o papel da sociedade civil no desenvolvimento de políticas de segurança em regimes democráticos.

A Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, em seu artigo 1º, estabelece que:

Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

A implementação do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania - Pronasci redundar-se-ão em resultados melhores de atuação dos agentes públicos envolvidos no desempenho de tão relevante tema social, pois a segurança pública há de se concretizar a partir do compromisso da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e sociedade. Todos engajados a uma só voz: prestação qualificada de serviço público de direito fundamental à segurança em estrita observância ao princípio da dignidade pessoa humana. Com capacitação dos diversos integrantes dos sistema de defesa social.

Carvalho e Silva (2011, p. 64) advertem que:

o Pronasci apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública. Dessa maneira, pela primeira vez após a promulgação da atual Constituição, surge a perspectiva de democratização da política de segurança pública, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo.

No que diz respeito à formação e educação policial com um viés de respeito à cidadania foram impulsionadas pela SENASP ressaltando que a Segurança Pública é direito do cidadão, nesse sentido Poncioni (2013, p. 51) aduz que:

O exame das propostas e realizações dos planos nacionais de segurança pública revela que, ao longo do período examinado, algumas proposições se mantiveram em relevo, como o incremento da formação e aperfeiçoamento profissional de policiais, sendo incorporadas ao longo dos anos em diversas iniciativas da Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça, com base em alguns relevantes princípios, segundo os quais a segurança pública é um direito do cidadão e a educação configura-se como um dos principais pilares para o aperfeiçoamento técnico e gerencial e o estabelecimento e/ou no aprofundamento do conteúdo democrático de práticas e rotinas das organizações policiais.

4.3 OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL

No que concerne aos órgãos policiais na esfera nacional, entende Costa (2005, p. 97) que “No plano federal, a União possui três órgãos que exercem funções policiais: a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal.”

A função de polícia investigativa no âmbito da União compete exclusivamente à Polícia Federal, conforme se depreende da leitura do art. 144, §1º, I, e §4º, da CFRB/88. Verifica-se no mencionado artigo, o qual encarrega à PF apurar infrações penais. Já no inciso IV, confere à Polícia Federal, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. A polícia no desempenho da função de inteligência realiza o trabalho de coleta de dados e transforma em conhecimento para a tomada de decisão. Faz investigação criminal na busca pela solução dos crimes praticados. Destarte, neste sentido, pode ouvir testemunhas, requisitar documentos, realizar perícias, interceptar comunicações telefônicas, entre outras medidas, observando àquelas que exigem autorização judicial.

A Polícia Rodoviária Federal em que pese utilize uniforme, a sua estrutura não é militarizada, é civil. O patrulhamento ostensivo das rodovias federais deve ser realizado pela Polícia Rodoviária Federal (art. 144, §2º).

Ainda na esfera federal está previsto a Polícia Ferroviária Federal, existente somente no texto constitucional, na prática esse órgão policial não existe e por óbvio não podemos contar com sua contribuição para a Segurança Pública nacional. O patrulhamento ostensivo das ferrovias federais e suas estações deveria ser realizado por essa Instituição policial, prevista no art. 144, §3º da Constituição Federal, portanto há uma lacuna nessa missão prevista constitucionalmente.

No plano federal, há de se destacar ainda a criação pela União de uma força nacional com o objetivo de contribuir com a segurança pública de forma solidária aos estados, ou como a lei denomina de uma “cooperação federativa” no âmbito da segurança pública. No entanto, a Força Nacional de Segurança Pública - FNSP não encontra previsão constitucional que lhe assegure legitimidade de existência e atuação no campo da segurança, pois no rol do artigo 144, da CFRB/88 não lhe deu margem de surgimento. Isso porque, a constituição elencou os órgãos que compõem a segurança pública de forma taxativa, isto significa que não há elasticidade para interpretações que queiram incluir ou criar outros órgãos, a não ser mediante alteração do texto constitucional pelo rito legislativo apropriado.

Mas, a Força Nacional de Segurança Pública surgiu por Lei federal com o discurso de fazer frente à situação de crise e instabilidade social, em verdade sua orientação é o atendimento às necessidades emergenciais dos estados, em razão da urgência de reforço na área de segurança mediante solicitação do chefe do executivo estadual. Contudo, a Força Nacional de Segurança Pública - FNSP não constitui órgão autônomo de segurança pública, mas apenas instrumento de cooperação para auxiliar Estados-membros, por meio de ato formal de adesão, voluntário, a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Vale ressaltar que a Força Nacional de Segurança é constituída de integrantes das Polícias Militares Estaduais, Bombeiros Militares, Policiais Cíveis e Peritos os quais permanecem atrelados aos seus Estados de origem e em caso de convocação são deslocados para o local que solicitou ajuda federal. Mas, em análise aligeirada percebe-se de imediato pelo menos um problema operacional, qual seja: falta de conhecimento do ambiente, da cultura da região à qual o efetivo será empregado após a devida mobilização em apoio ao estado solicitante fato que pode comprometer o objetivo de manutenção da ordem pública.

A Força Nacional surgiu com o Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004, o qual disciplina as regras gerais de organização e funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominada Força Nacional de Segurança Pública, que poderão voluntariamente aderir os Estados interessados, por meio de atos formais específicos. E assim, se dará a atuação da Força Nacional no policiamento ostensivo mediante interesse do Estado.

Assim dispondo o art. 2º do decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004, *in verbis*:

Art.2º A Força Nacional de Segurança Pública somente poderá atuar em atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses previstas neste Decreto e no ato formal específico de adesão dos Estados interessados.

As atividades desenvolvidas pela Força Nacional de Segurança Pública deverão ser norteadas dentre outros, especialmente pelos princípios do respeito aos direitos individuais e coletivos, do respeito à integridade moral das pessoas e uso moderado e proporcional da força. Havendo solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do Distrito Federal, a Força Nacional de Segurança Pública poderá atuar em todo o Brasil.

A lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, a qual dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública autoriza a celebração de convênio entre a União e os estados ou distrito federal com o fito específico para preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e patrimônio.

Percebe-se que o Estado, em seu sentido lato, busca solução para a questão da segurança pública que extrapola os limites territoriais, necessitando de uma cooperação nacional a fim de enfrentar o aumento geométrico da criminalidade violenta e que atinge a todo o Brasil.

Logo, em que pese ser uma tropa nacional constituída de agentes estaduais é mais um instrumento desse complexo mecanismo de segurança pública que dentre outros meios de atuação para o controle e enfrentamento da criminalidade serão em momento de crise estadual acionados para recompor a tranquilidade pública.

A título de exemplo da participação da FNSP, ocorreu em 2012, com a greve da Polícia Militar, o Estado da Bahia lançou mão desse recurso, solicitando apoio ao

Ministério da Justiça, para o envio da Força Nacional de Segurança que atuou em solo baiano por doze dias. Mesmo com a mobilização do mecanismo federal de cooperação, não há como atuar no campo da segurança em um estado com as dimensões geográficas iguais à da Bahia apenas com o efetivo da Força Nacional. Vale destacar que nesse período o índice de homicídio atingiu patamar elevado comprometendo a meta do Pacto Pela Vida de contenção de crimes violentos letais intencionais. Pois, com a paralisação do policiamento ostensivo que se constitui num movimento paredista, em uma greve, embora vedada constitucionalmente. E sobre o movimento paredista da PMBA em 2012, o *Anuário* (2015, p. 6), assim descreve: “[...] marcado pela greve da polícia militar no Estado, o que poderia ser um dos fatores para explicar a elevação do índice neste período.”

No plano estadual, há dois órgãos que exercem funções policiais: a Polícia Civil e a Polícia Militar. Com atribuições distintas, à primeira cabe o serviço de investigação policial, à segunda cabe a atuação ostensiva. Ocorre que na prática, nos estados temos uma outra polícia, a Científica que cuida das perícias, sendo que no Estado da Bahia esta se torna visível pelo nome de Departamento de Polícia Técnica – DPT.

Para Lemgrumber, Musumeci e Cano (2003, p. 60) tratando do desdobramento as atividades policiais são realizadas no âmbito estadual por duas forças, a militar e a civil, as quais possuem diferentes missões previstas no texto constitucional. A Polícia Militar é o corpo fardado, e tem responsabilidade na execução do policiamento ostensivo e também pela preservação da ordem pública, destaca-se pela referência de força auxiliar e reserva do Exército.

A Polícia Civil tem suas atribuições de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, excluindo-se o que for da competência da União e a investigação de crimes militares. As polícias civis devem ser dirigidas por delegados de carreira e se subordinam aos governadores. Sua atuação é predominantemente repressiva: tem lugar quando o crime já foi praticado e deve ser investigado. É a Polícia Civil que realiza ainda as diligências determinadas pelas autoridades judiciárias, com o objetivo de elucidar os crimes ocorridos (LEMGRUMBER; MUSUMECI; CANO; 2003, p. 65).

Para Florindo (2011) a máquina do Judiciário somente é impulsionada, a partir da discricionariedade da Polícia Civil na interpretação primária e entendimento do policial sobre os fatos que serão levados à Justiça. E adverte:

Não podemos esquecer que um dos atributos oficiais da polícia é este, o de auxiliar da justiça, pois é a polícia – mais especificamente o segmento conhecido como polícia judiciária – quem investiga os delitos, colhe as informações, interroga os suspeitos e prefigura a sua responsabilidades, por meio de um inquérito enviado às instâncias jurídicas, responsáveis pelo processo criminal. Nestes procedimentos a polícia retém a posse de informações que prefiguram a culpa ou não dos implicados nas ocorrências e, em grande parte dos casos, ela é a instância inicial do processo jurídico, pois é a partir dos seus relatórios e inquéritos que toda a maquinaria da justiça inicia seu movimento. Aliás, de certa maneira, a evocação do judiciário é dependente do arbítrio policial. É a intervenção desse agente que vai definir primeiro, na maioria das ocorrências, se esta merece ou não ser tipificada como caso criminal e elevada às instâncias oficiais da justiça. A discricionariedade do agente de polícia, nas suas intervenções, pode conduzir a soluções que vão da simples admoestação no próprio local até à prisão para averiguações e um posterior processo. As implicações das partes envolvidas nas ocorrências dependem em grande parte do entendimento policial dos motivos e de sua interpretação dos fatos. (FLORINDO, 2011, p. 173)

A Polícia Militar está disciplinada no § 5º e § 6º do art. 144 da Carta Magna com incumbência constitucional de realizar o policiamento ostensivo e buscar a preservação da ordem pública. É interessante ressaltar que “A história oficial registra que a célula das atuais policiais militares foi a Guarda Real da Polícia, criada por decreto príncipe regente D. João VI, em 18 de maio de 1809, no Rio de Janeiro.” (ARCHANJO, 2008, p. 70) Os policiais militares são denominados militares estaduais, subordinam-se aos governadores dos Estados, os quais são comandantes-em-chefe, e conferem as patentes dos oficiais e nomeia comandantes de batalhões ou companhia, chefes e diretores. Considera-se constitucionalmente que as Polícias Militares são forças auxiliares e reserva do Exército, implicando, em caso de guerra declarada, que os militares estaduais irão para o *front*, havendo necessidade (COSTA, 2005, p. 97).

Para Archanjo (2008, p. 69):

Se tudo na PM é copiado do Exército; se, em vez de criação original, há adaptação; se os valores não são próprios, o que se revela é uma ausência de substância plasmadora do conteúdo da classe; daí o conflito. A ambiguidade da condição policial militar é agravada pela percepção de ilegitimidade: ao mesmo tempo, braços ativos do Exército nos Estados e agentes do policiamento ostensivo. Indefinido em seu perfil como soldado e cidadão, o PM ora se sente diferente, ora igual aos militares. Esse impasse, nunca suficientemente resolvido, é o problema fundamental da PM.

Como verificado no §5º do art. 144, da CFRB às Polícias Militares dos Estados cabem a atividade de polícia ostensiva, isto é, realizam a ação de presença junto à comunidade, que identifica de relance os policiais quer pelo uniforme, quer

pelas viaturas padronizadas com a função precípua de prevenção e a função secundária de repressão das ocorrências dos ilícitos. Às polícias militares cabem também a execução do policiamento ostensivo nas rodovias estaduais. Além do policiamento ostensivo, prevenindo a prática de delitos, com a finalidade precípua de preservar a ordem pública, a Polícia Militar, exerce ainda a função investigativa e auxilia o judiciário na escolta de presos até o Tribunal de Júri e demais audiências, e por vezes faz também a segurança durante o julgamento.

Também no que concerne às polícias militares estaduais, os crimes militares são investigados por membros das próprias corporações e julgados pela justiça militar estadual, em atenção à definição de crime militar conceituado pelo art. 9º do Código Penal Militar e os procedimentos e processualísticas contidos no Código de Processo Penal Militar. A Justiça Militar é tratada constitucionalmente, o que se depreende da leitura do Art. 125, § 3º, em que autoriza aos estados, os quais seus efetivos militares sejam superiores a vinte mil integrantes, por proposta do respectivo Tribunal de Justiça a criação, através de lei.

4.4 O POLICIAMENTO NA FRONTEIRA DO BRASIL: IMPACTOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

A pesquisa verificou que uma grande parte dos homicídios tem como motivação o tráfico de drogas, sendo que a fragilidade do policiamento na área fronteira permite a entrada e o crescimento do tráfico de drogas e armas, o que vai repercutir diretamente no aumento da violência e da criminalidade, vez que as drogas e armas são componentes cruciais para impactar negativamente na atuação das políticas públicas de segurança.

Portanto, a complexidade do sistema de segurança pública no Brasil reclama uma ação integrada, além de uma ocupação de acordo com o papel social e político de cada Órgão na sua especificidade. A quem compete a segurança das nossas fronteiras? A resposta reside na esfera federal. Os órgãos federais devem realizar a proteção, fiscalização e controle da faixa de fronteira brasileira. Esta malha protetiva, esse filtro de segurança impediria o ingresso nos estados de armas e drogas que contribuem para o recrudescimento da criminalidade violenta e letal.

O Plano Nacional para a Segurança Pública no Brasil (2000, p. 5) prevê ações de gestão e operacional para combater o tráfico de drogas, visando

desencadear no País operações sistemáticas de repressão ao tráfico de drogas, a partir de uma atuação conjunta da Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal e demais órgãos de segurança pública dos estados localizados em regiões fronteiriças, com o apoio, ainda, do Ministério da Defesa. E apresenta as áreas que terão prioridade imediata das ações de repressão que são as fronteiras centro-oeste e norte.

Conforme os dados disponibilizados em janeiro de 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população total do Brasil é de 205.000.000 de habitantes. Colocando o país entre os mais populosos do mundo, ocupando o quinto lugar, tendo à sua frente China, Índia, Estados Unidos e Indonésia.

A extensão territorial brasileira, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é de 8.515.767,049 km², publicado no DOU nº 234 de 08/12/2015, conforme Resolução Nº 07, de 4 de dezembro de 2015.” (IBGE, 2015)

Portanto, o Brasil possui uma extensa fronteira. Fronteira é um limite, uma linha demarcatória que divide dois países, estados ou cidades. A lei 6.634 de 2 de maio de 1979 em seu artigo 1º define que “é considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

A fronteira brasileira compreende um total de 15.179 km de fronteiras com diversos países da América do Sul. O Brasil faz 655 km de fronteira com a Guiana Francesa, situada totalmente no estado do Amapá. E com o Suriname, temos 593 km de fronteira, sendo 52 km no estado do Amapá e 541 km com o estado do Pará. Na Guiana temos 1.606 km de fronteira, sendo 642 Km no estado do Pará e 964 Km em Roraima. Com a Venezuela são 1.492 km de fronteira, sendo 954 Km em Roraima e 538 Km no Amazonas. Na Colômbia são 644 km de fronteira, totalmente no estado do Amazonas. Com o Peru são 2.995 km de fronteira, sendo que com o estado do Amazonas são 1.565 km e com o estado do Acre são 1.430 km. A Bolívia faz 3.126 km de fronteira com o Brasil, sendo 618 km no estado do Acre, em Rondônia 1.342 km, Mato Grosso 780 km e no estado do Mato Grosso do Sul são 386 km. Com o Paraguai são 1.339 km de fronteira, sendo no Mato Grosso do Sul 1.131 km e estado do Paraná são 208 km. Com a Argentina são 1.263 km de fronteira, sendo 293 km no estado do Paraná, Santa Catarina são 246 km e Rio

Grande do Sul são 724 km. No Uruguai temos 1.003 km de fronteira, totalmente com o Rio Grande do Sul.



Fonte: IBGE

Dessa forma, o Brasil faz fronteira com 10 países da América do Sul. São mais de 15 mil km de divisa terrestre. Na faixa de 150 quilômetros a partir desta divisa, temos aproximadamente 570 municípios brasileiros.

Há uma necessidade do engajamento dos Órgãos federais objetivando um controle efetivo da fronteira brasileira com ações integradas e contínuas e essas ações com certeza contribuiriam para a segurança pública nos estados federativos do Brasil. O Plano Nacional de Segurança Pública (2000, p. p. 5) no que concerne ao enfrentamento do contrabando e descaminho apresenta as seguintes estratégias:

Promover esforços conjuntos dos órgãos do Sistema Nacional de Segurança Pública e Receita Federal, com o apoio do Ministério da Defesa, para conter o contrabando e o descaminho de bens e valores, por intermédio da ampliação de postos da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal, para possibilitar uma massiva fiscalização em zonas de fronteiras. Seriam priorizadas de imediato as ações de repressão nas seguintes áreas: fronteira tríplice; fronteira Amapá-Pará-Guiana Francesa-Suriname e fronteira Amazonas-Colômbia.

Um fator complicador, no caso brasileiro, é que grande parte desta faixa fica distante das capitais e outros grandes centros urbanos, onde os serviços são geralmente melhores.

Nesse sentido o Plano Nacional de Segurança Pública (2000, p. 5), descreve ações de vigilância nas fronteiras, portos e aeroportos:

Incrementar a vigilância nas fronteiras, portos e aeroportos, aumentando o efetivo da Polícia Federal e da Receita Federal, estabelecendo operações inesperadas a serem realizadas conforme orientação dos dados obtidos pelo Subsistema de Inteligência. Isto permitirá uma ação sistemática e planejada de repressão, além da otimização de recursos e de pessoal. Assim, serão identificadas, de imediato, as áreas que possuem maior fragilidade de controle e vigilância, que terão prioridade de investimentos e incentivos creditícios. Observar cuidado com os aeroportos regionais, particulares e rurais, estabelecendo cadastro, controle, formas de uso e equipamentos existentes.

Portanto, se revela necessário um olhar específico para a segurança pública na faixa de fronteira do Brasil com os países vizinhos, com o objetivo principal de prevenir e reprimir os crimes transnacionais e domésticos na região fronteira influenciados pelo processo de globalização, principalmente o tráfico de armas e drogas que tanto impactam a segurança pública nos estados brasileiros. A prevenção e o controle desses delitos são fatores preponderantes para a diminuição dos índices de criminalidade violenta, pois o tráfico de drogas e armas alimenta o aparecimento das guerras de facções criminosas que invariavelmente ceifam vidas dos brasileiros. Nesse sentido, Soares (2010, p. 125) adverte que é necessário não esquecer que “As agências de segurança pública são partes de um complexo institucional mais amplo, que inclui a Polícia Federal (responsável pelo contrabando de drogas), o Exército (responsável pela circulação de armas no país) [...]”

Para Muggah e Diniz (2013, p. 6):

Dada a dimensão transnacional do tráfico de drogas, facções criminosas brasileiras – incluindo o Comando Vermelho (CV), os Amigos dos Amigos, o Terceiro Comando Puro, assim como o Primeiro Comando da Capital (PCC) –, apesar de uma orientação mais voltada para o interior do país, são frequentemente reportadas em atividades de tráfico transfronteiriço de drogas. Neste sentido, há relatos de figuras emblemáticas do tráfico interno no Brasil, como Fernandinho Beira-Mar e Leonardo Mendonça, unido forças entre estas facções e grupos externos. Como exemplos, cita-se as alianças com o Suri-cartel, baseado no Suriname; o tráfico conjunto de armas, drogas e munições com as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia); e os esquemas complexos de exportação de drogas para mercados europeus, principalmente Portugal e Espanha.

De acordo com especialistas, as facções criminosas mais poderosas do país, Comando Vermelho (CV) e Primeiro Comando da Capital (PCC) estão crescendo em estatura e eliminando intermediários os (“*middle men*”) nas áreas de fronteira. O CV está comprovadamente mais ativo no Paraguai, enquanto o PCC opera células em

Santa Cruz na Bolívia, tendo em vista controlar as rotas do tráfico entre aquele país, o Brasil e o Paraguai. (MUGGAH; DINIZ; 2013, p. 6).

Portanto, as estratégias voltadas para o combate ao tráfico de drogas devem ser executadas de forma integrada com os demais Órgãos da Segurança Pública, pois o índice de criminalidade violenta letal intencional tem como combustível para seu aumento, a guerra entre facções criminosas envolvidas com o comércio ilícito de drogas.

5 PACTO PELA VIDA: SEU HISTÓRICO E PRINCÍPIOS ORIENTADORES

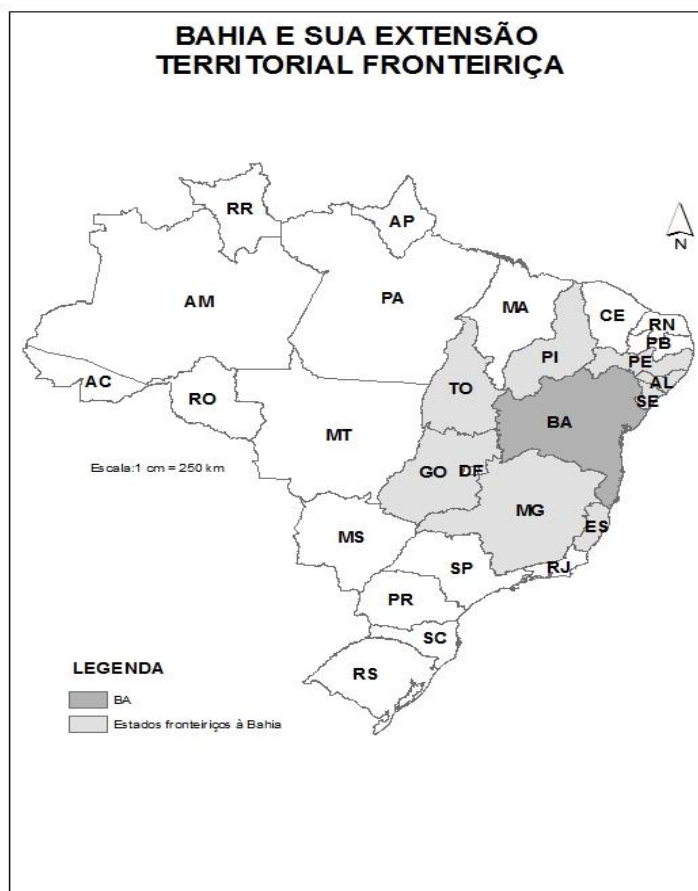
Compreendendo que o Pacto Pela Vida consiste em uma política de segurança pública que trouxe para o centro da agenda do Estado o foco na redução do crime violento letal intencional e o crime violento contra o patrimônio, os quais afetam toda a sociedade, sendo necessária uma intervenção estatal que faça frente a esse grave problema. Corroborando Secchi (2014, p. 2) define que política pública “É uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.”

Nesse sentido, considera-se a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em comunidades dominadas pelos criminosos como bom exemplo de política pública de intervenção na área de segurança. É o estado do Rio de Janeiro respondendo aos cidadãos com serviços públicos e uma ocupação do seu papel de garantidor da paz e tranquilidade social (SECCHI, 2014, p. 11).

A Bahia, tendo como capital Salvador abrange uma área de 564.326,27 km² e contabiliza 417 municípios, o que lhe dá o título de maior Estado em extensão territorial da região nordeste onde fica localizada. Faz limite com os Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Piauí, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. Portanto, um estado com dimensão geográfica tão extensa requer, para implementação de Política na área da Segurança Pública um desdobramento racional das Forças Policiais.

O Plano Estadual de Segurança Pública da Bahia (2012-2015, p. 45) revela sua população e extensão territorial:

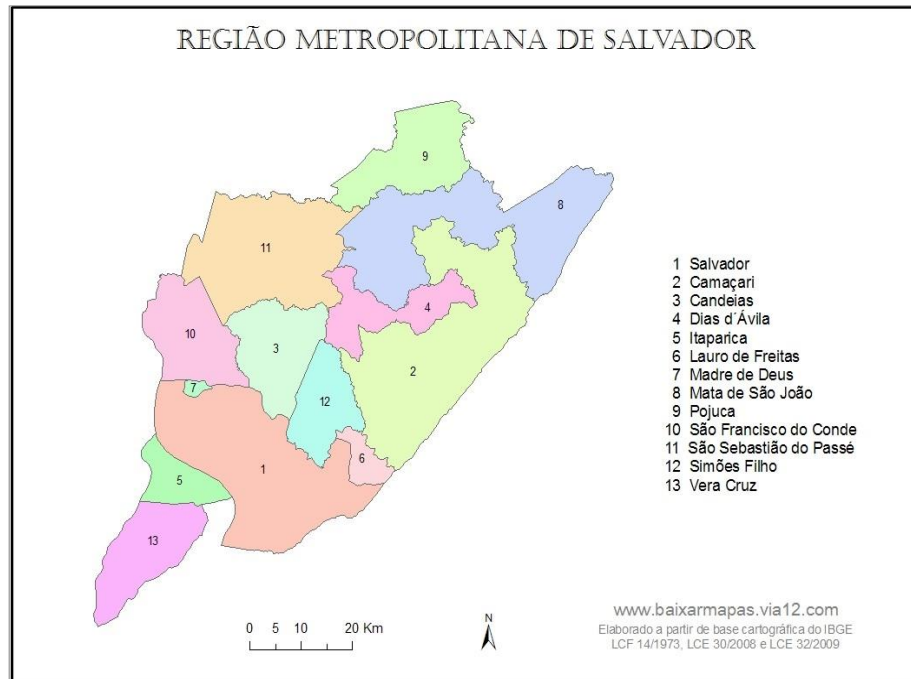
De acordo com os dados divulgados pelo último censo do IBGE (2010), a Bahia é o 4º (quarto) estado mais populoso do Brasil e o 15º (décimo quinto) mais povoado, com uma população de 14.021.432 habitantes, distribuída em 564.830,859 km², resultando em 24,82 hab./km², possuindo atualmente 417 municípios.



Esses limites territoriais não de ser objeto de congregação de esforços dos órgãos de segurança e defesa social dos estados envolvidos, com o objetivo de impedir a entrada e saída de armas, drogas e produtos de crimes. Além de prevenir o intercâmbio da criminalidade, ou seja, os criminosos saem de um estado para outro, a fim de cometer ilícitos, principalmente os crimes de roubo a instituições financeiras nas cidades interioranas e muitas vezes deixam os munícipes em pânico por conta dessa modalidade denominada de “o novo cangaço”.

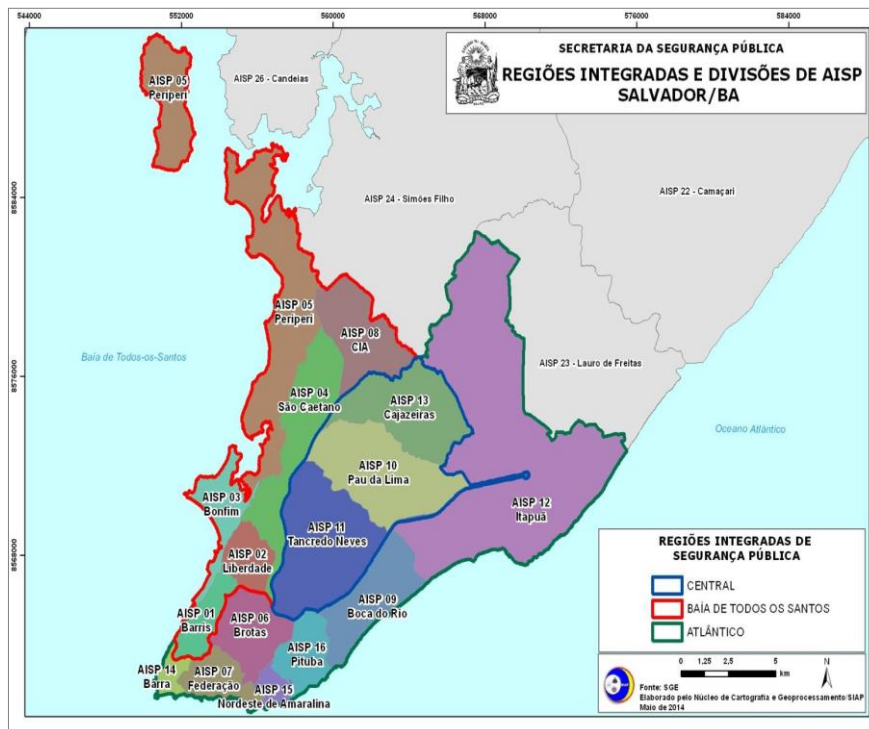
Salvador, capital do estado da Bahia, conta com uma população estimada para 2015 de 2.921.087, e uma extensão territorial de 692,820 km², segundo dados do IBGE, é o município mais populoso do Nordeste e o terceiro do país. Possui uma Região Metropolitana de Salvador, também conhecida como Grande Salvador ou simplesmente RMS, que compreende atualmente treze municípios: Itaparica; Camaçari; Madre de Deus; Pojuca; Mata de São João; Vera Cruz; Salvador; Candeias; Lauro de Freitas; Simões Filho; São Francisco do Conde; São Sebastião do Passé; e Dias d'Ávila. A Região Metropolitana de Salvador ocupa uma área de 4.375,123 km e está inserida no bioma de Mata Atlântica, abrigando uma população

de 3.574.804 habitantes de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010 – correspondente a 25,5% da população do estado da Bahia.



Fonte: www.baixarmapas.via12.com

A governança da segurança pública é um grande desafio, pela extensão e complexidade geográfica, os gestores precisam compreender essa dinâmica espacial para obter resultados positivos na redução de crimes violentos letais intencionais. O conhecimento sobre a área geográfica, social, econômica e financeira contribui para o aperfeiçoamento das operações de segurança e também na construção de novas políticas que contribuam para o desenvolvimento da comunidade. A implementação de segurança pública em uma comunidade consiste no crescimento econômico, pois gera emprego e renda, e mais oportunidades para os moradores.



Fonte: SSP/BA

Partindo para uma comparação dos números de homicídio levando em consideração Pernambuco e Bahia integrantes da região nordeste, e ao analisar os dados de 2002 a 2007 verifica-se que a Bahia apresentava indicadores de crimes contra a vida, menores que os números apresentados pelo estado de Pernambuco, conforme demonstra o gráfico abaixo. No entanto, a partir de 2008 apresenta dados menores, a situação se reverte, e coincide que Pernambuco emplaca o Pacto Pela Vida em 2007 e no ano seguinte já colhe os frutos de uma nova gestão da segurança, em que o índice de crimes violentos letais intencionais apresenta redução significativa, em comparação aos dados dos anos anteriores.

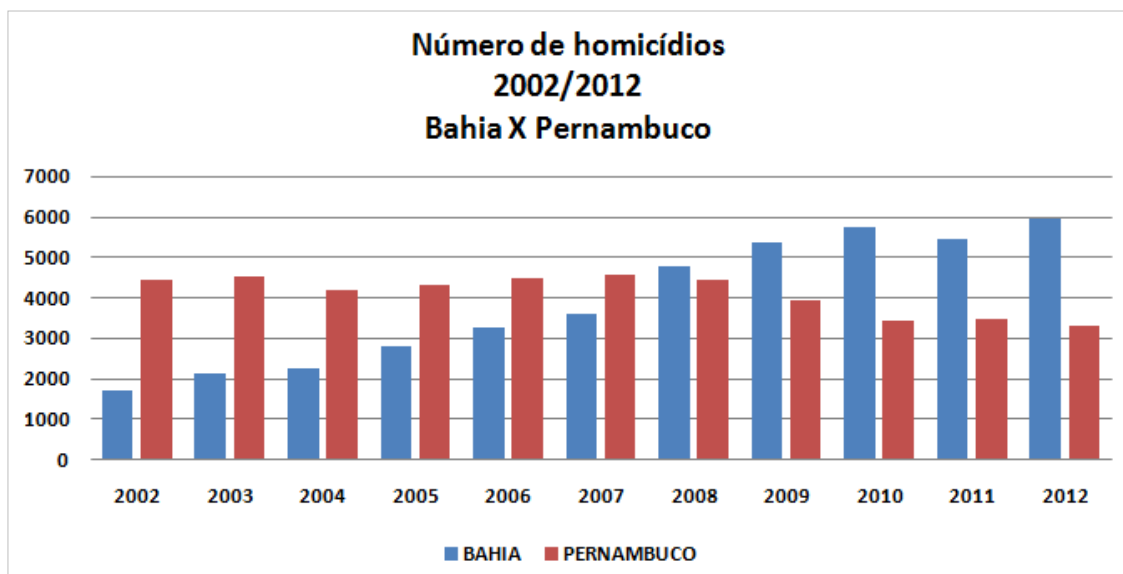
Vale destacar que essa análise comparativa não trouxe à questão de outras variáveis que interferem na dinâmica da criminalidade violenta. A confrontação dos dados foi realizada apenas no critério ilustrativo do modelo de gestão da segurança pública no estado de Pernambuco como um diferencial que demonstra claramente que houve mudança, e para melhor. Pois, há de reconhecer que cada região possui suas peculiaridades e o que funciona em lugar do país, pode ser que não funcione em outro. Precisa que a política pública implementada observe o contexto social e cultural da região a ser atendida com a política de segurança. Aqui a sustentação é

no sentido de trazer à baila que uma governança participativa traz legitimidade para a política de segurança pública e a sociedade percebe seus efeitos.

Número de homicídios. 2002/2012

Estado (UF)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BAHIA	1735	2155	2255	2823	3278	3614	4765	5383	5763	5451	5936
PERNAMBUCO	4431	4512	4173	4307	4478	4560	4431	3954	3445	3464	3313

Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 24.



Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 24.

No comparativo abaixo que leva em consideração os números de homicídios das capitais Salvador e Recife, percebe-se a discrepância assustadora, pois a capital baiana apresentava de 2002 até o ano de 2007, números de homicídios inferiores à capital pernambucana. Contudo, a partir de 2008, a cidade do Recife começa a dar nítidos sinais de mudança nesse cenário dramático para a sociedade que assistia a escalada do crime violento letal intencional e revela a capacidade de gestão da segurança pública através da política Pacto Pela Vida do estado de Pernambuco em apresentar número razoável de vidas preservadas.

Nesse sentido, corrobora a tabela a seguir:

Número de homicídios. 2002/2012											
Capital	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Salvador	585	730	739	1062	1187	1357	1771	1883	1847	1671	1644
Recife	1312	1336	1352	1324	1374	1338	1321	1110	895	883	809

Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 24.

Conforme já abordado em 2007, no estado de Pernambuco é instituído o Programa Pacto Pela Vida - PPV, sendo considerado como novo paradigma de segurança pública no Brasil a partir de prioridades básicas, como por exemplo, foco na redução dos crimes contra a vida, regulado pela meta de diminuição em 12% ao ano na taxa de crimes violentos letais intencionais, inclusive, e principalmente com discussão e participação da sociedade. Tratando sobre o PPV, Ratton, Galvão e Fernandez (2014, p. 10) argumentam que “pode ser definido como uma política pública exitosa, tendo contribuído de maneira central para uma notável redução no número de homicídios em Pernambuco.”

Ainda na esteira do pensamento de Ratton, Galvão e Fernandez (2014, p. 11) ao descreve o Pacto Pela Vida (PPV) como um programa criado no governo do estado de Pernambuco e tem como objetivo reduzir a criminalidade e controlar a violência. Com a implementação do PPV, em 2007 desencadeou uma série de estratégias de repressão e prevenção da criminalidade com foco na redução dos homicídios. Ao PPV é atribuído o sucesso pela diminuição de quase 40% dos homicídios em Pernambuco considerando janeiro de 2007 e junho de 2013.

Outra ação na área de segurança ocorreu no Estado de Minas Gerais, em 2003 implementa sua política de segurança pública, numa perspectiva de controlar a criminalidade através da articulação dos diversos órgãos. Há de se ressaltar nessa trilha histórica, o Decreto 43.334/2003, que cria o Programa de controle de homicídios dolosos no estado de Minas Gerais, mediante ações de prevenção e repressão, nas áreas consideradas de risco. Tal Programa ficou conhecido como “FICA VIVO” e baseando-se na ação integrada dos poderes e órgãos de cúpula do sistema de defesa social, com definição de sua estrutura administrativa.

O Decreto 43.334/2003 do Estado de Minas Gerais possibilitou a criação do Programa de Controle de Homicídios, o qual aponta e define seu principal objetivo que é reduzir a incidência de homicídios dolosos, com ações de prevenção e repressão, nas áreas que apresentem riscos nos municípios do Estado tomando por

base os indicadores de criminalidade violenta. Prevê na consecução do programa a ação integrada dos executivos federal, estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual, incluindo as organizações não governamentais de atendimento ou assistência social e a participação da sociedade.

Partindo para uma comparação dos números de homicídio, levando em consideração o estado de Minas Gerais que fica na região sudeste, os dados apresentados no período de 2002 a 2012 não revela um resultado razoável tendo em vista sua proposta de redução dos homicídios. Conforme verifica no gráfico abaixo na análise dos dados para todo o estado.

Número de homicídios. 2002/2012											
Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Minas Gerais	2977	3822	4241	4208	4155	4103	3869	3714	3627	4235	4535

Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 24.



Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 24.

Quando se analisa os números de homicídios concernentes à capital, Belo Horizonte, no mesmo período, percebe-se que o Programa apresenta resultados plausíveis na verificação do foco de preservação de vidas.

Os dados contidos na tabela abaixo permitem uma melhor compreensão dos resultados obtidos com a implementação do Programa de segurança.

Número de homicídios. 2002/2012

Capital	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belo Horizonte	979	1329	1506	1293	1175	1201	1019	907	844	961	973

Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 38.



Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 38.

Já em 2009, o Estado do Rio de Janeiro experimenta sua política de segurança pública denominada de Unidade de Polícia Pacificadora baseada na doutrina de policiamento comunitário, em que as forças estaduais carioca ocuparam as zonas conturbadas de conflitos, em substituição à ação pautada no confronto aos criminosos, e em seguida sair das áreas de conflitos, deixando a comunidade à mercê do retorno dos bandidos que fugiam durante as operações policiais. Era comum a tropa especializada da Polícia invadir as favelas e morros e após realizada a operação deixavam a comunidade, isto é o braço do estado chegava para reprimir o crime, mas ao sair deixava a lacuna que novamente era ocupada pelos criminosos.

Ainda na região sudeste, os dados apresentados no período de 2002 a 2012 no estado do Rio de Janeiro demonstram o quanto foi exitosa a Política de Segurança Pública denominada de Unidade de Polícia Pacificadora revelando resultados positivos na redução dos homicídios.

Número de homicídios. 2002/2012

Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rio de Janeiro	8321	7840	7391	7098	7122	6313	5395	5074	5267	4567	4589

Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 24.



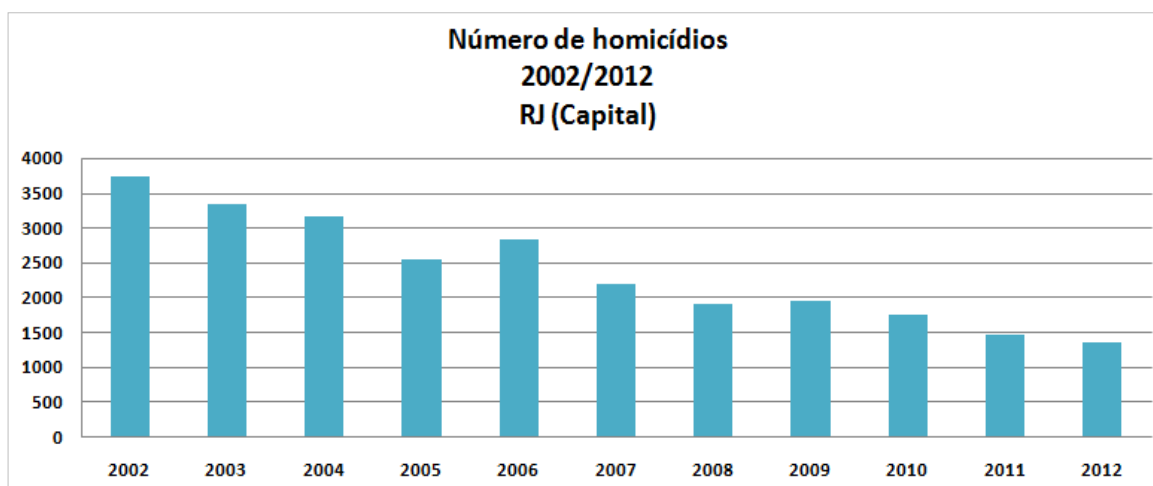
Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 24.

Quando se analisa os dados apresentados sobre os homicídios registrados na capital Rio de Janeiro, no recorte temporal de 2002 a 2012, verifica-se que houve redução significativa dos índices de crimes contra a vida, o que indica que a política de segurança pública tem logrado êxito percebe-se que o Programa apresenta resultados plausíveis na verificação de preservação de vidas.

Número de homicídios. 2002/2012

Capital	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rio de Janeiro	3728	3350	3174	2552	2846	2204	1910	1952	1764	1467	1372

Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 38.



Fonte: Mapa da Violência, 2014. p. 38.

Conforme o Relatório Final: “Os donos do morro” Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora UPPs no Rio de Janeiro, sintetiza o que representa a política de segurança pública do Rio de Janeiro, que ocorreu no ano de 2009, quando o governo lançou a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), e que teve como base, a experiência piloto no morro de Santa Marta, em Botafogo. A metodologia empregada consistia em que ao invés dos policiais invadirem periodicamente a comunidade, eles se estabeleceriam no local com a intenção de retomar o controle do território e evitar os confrontos armados. O efetivo composto por policiais novos e inspirados pela doutrina da polícia comunitária ou de proximidade (Relatório Final: UPPs RJ, p. 1).

Corroboram Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 568) que a partir do programa de pacificação em diversas comunidade sob forte influência criminal, que iniciou com a implantação da Unidade de Polícia Pacificadora no Rio percebe-se que há uma visível melhora na segurança pública com a redução dos índices de violência.

O cenário da segurança pública no Estado da Bahia, em 2010, apresentava-se de forma preocupante, pois os indicadores de homicídios eram altos, deixando a Bahia como um dos estados mais violentos no país, com o número de 5.763 homicídios e a capital com 1.847 vidas ceifadas. E nesse contexto, surge o Programa Pacto Pela Vida.

Muitos estados reclamam sobre os métodos para aferição dos dados de homicídios, pois não padronização. Em que pese as críticas para o estabelecimento de estatísticas na área de segurança, justamente porque apresenta uma cifra de

homicídio não determinada sob a rubrica de crimes a esclarecer, utilizado por muitos Estados brasileiros e, portanto não são contabilizados esses homicídios e, por conseguinte compromete sobremaneira a estatística no estabelecimento de qualquer tentativa de criar um *ranking* nacional.

Essa temática é importante, pois a depender da metodologia empregada para a apresentação dos números criminais, pode mascarar ou inibir a adoção de medidas adequadas para o enfrentamento da questão. Pois, é a partir da análise criminal que há o desdobramento da atividade policial preventiva, e os passos seguintes da segurança pública requer o acompanhamento sistemático dos dados registrados que possivelmente indicam, onde, como, quem são as vítimas, agressores, quais armas utilizadas, horário e o modo que o autor do crime adota, toda gama de informações para melhor empregar os recursos estatais contra o crime.

Um dos entrevistados institucionais argumentou que:

- “De acordo com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), a distorção na comparação entre estados é porque a Polícia Baiana classifica inicialmente como homicídio qualquer morte com sinais de violência. Outros estados, entretanto, apresentam expressivos números de “mortes a esclarecer”.

- “A falta de um padrão nacional abala a confiança nas estatísticas criminais. Isso torna inviável a comparação de dados estatísticos entre os estados”.

Nesse sentido argumenta Lemgruber (2001, p. 2) que é uma incógnita a taxa de esclarecimento de crimes que são a quantidade de crimes em relação aos quais a polícia é capaz de indicar ao judiciário um provável culpado, tomando-se como ponto de partida o número de crimes registrados. Não há indicadores fundamentais que permitam avaliar objetivamente o funcionamento e eficácia do sistema.

Adverte Lemgruber (2001, p. 2-3) que, para o melhor emprego do efetivo policial no controle da criminalidade com adoção de medidas que sejam eficientes é preciso conhecer onde e como os crimes ocorrem, inclusive, conhecer as vítimas, às quais muitas vezes não procuram a polícia ficando esses crimes figurando como cifras negras:

As taxas ou cifras “negras” (em inglês, *dark figures* ou *dark numbers*) e as taxas de atrito (*attrition rates*) resultam de análises realizadas a partir de pesquisas de vitimização. Nos Estados Unidos e em diversos países

européus, tais pesquisas são realizadas periódica e regularmente: pelo menos uma vez por ano, amostras representativas da população de diversos países são entrevistadas a respeito dos crimes de que foram vítimas. Em geral, é feita a seguinte pergunta: no último ano (ou nos últimos seis meses), você foi vítima de algum crime? Em seguida, são solicitadas diversas outras informações, entre elas: tipos de crimes sofridos; circunstâncias em que ocorreram; se foram notificados ou não à polícia e, se não foram, por que motivos; características dos criminosos; relação que mantinham com a vítima (familiar, conhecido, desconhecido), além de dados sobre a própria vítima. A partir do resultado de pesquisas desse tipo, podem-se realizar cálculos aproximados do número de crimes que ocorreram no período de referência e, assim, comparar tais informações com o número de crimes conhecidos, registrados e esclarecidos pela polícia.

Na mesma linha de raciocínio, Adorno (1999, p. 136) adverte que as estatísticas oficiais sobre criminalidade apresentam problemas, entre eles a suspeição de elevadas “cifras negras”, e ainda os critérios adotados para a devida avaliação de desempenho administrativo, as “negociações” paralelas entre vítimas, agressores e autoridades, e até mesmo a implementação de políticas de segurança pública que na maior parte das vezes privilegiam o enfrentamento de uma ou outra modalidade criminosa, e vale ressaltar que existe vítima que desiste de levar ao conhecimento da autoridade policial tendo em vista o desinteresse pessoal ou por não acreditar na eficácia das instituições policiais.

Ressalte-se a necessidade de conhecer adequadamente os números, os quais revelam o índice de criminalidade e permitem a adoção de uma boa política na área de segurança, conforme Lemgruber (2001, p. 4):

Assim como não se pode determinar a dimensão das “taxas negras” no Brasil, pela falta de pesquisas de vitimização regulares, é igualmente impossível avaliar nossa “taxa de atrito”. Lembremos que esse indicador expressa a diferença entre o número de crimes cometidos, conhecidos através de pesquisas de vitimização, e o número de crimes cujos autores são condenados a uma pena privativa de liberdade. Estudando as taxas de atrito é que se torna possível dimensionar e localizar as perdas nas várias etapas do Sistema de Justiça Criminal.

Destaca o Anuário de Informações Criminais da Secretaria de Segurança Pública da Bahia (2014, p. 16) que:

Com a escalada dos índices relacionados à violência nos últimos anos surgiu a necessidade de criação de uma política de Estado com intuito de combater a criminalidade, visando, em especial, a redução dos índices de crimes violentos letais intencionais - CVLI e crimes violentos contra o patrimônio - CVP. Neste sentido, criou-se uma política de intervenção pública que tem como foco principal a criação de um sistema de defesa

social, envolvendo ações transformadoras, de afirmação da cidadania e de restabelecimento da sensação de segurança, materializado no Programa Pacto Pela Vida Bahia (PPV).

Mas, a despeito do método empregado para mensurar o nível de criminalidade, o Estado da Bahia apresentava um índice preocupante e esse cenário precisava ser mudado. Nesse contexto surge uma política pública voltada para o enfrentamento de tal questão e com potencialidade, pelo modelo administrativo apresentado, de controlar e reduzir o índice de crimes. A pesquisa demonstra que nesse ato de criação do Pacto, ocorre a primeira demonstração de governança racional na área de segurança no Estado da Bahia com uma gestão compartilhada através do Sistema de Defesa Social.

Para Lima, Rattón e Azevedo (2014, p. 488): apontam que as polícias devem enfrentar a questão que diz respeito à melhoria no planejamento das ações, adotando novas formas de gestão, Uma delas conhecida como *Compstat*, que é uma abreviação do termo “*computercomparisonstatistics*”. O *Compstar* consiste no planejamento conjunto das ações, pautado em metas de desempenho e na produção de estatísticas criminais precisas e detalhadas. Muito difundida nos Estados Unidos desde 1990 e atualmente passou a ser adotadas por algumas polícias brasileiras na tentativa de aumentar a eficiência no controle da criminalidade.

Abordam Lima, Rattón e Azevedo (2014, p. 543-544) sobre a instituição a partir de 2003 na esfera da União, de uma Política Nacional de Segurança Pública, que elegeu a prevenção da criminalidade como uma das áreas de atuação. No entanto, o governo federal, em 2007, institui um plano nacional que prioriza tanto a repressão qualificada quanto a prevenção do crime com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

O Pacto Pela Vida implementado na Bahia é uma Política Pública institucionalizada pela Lei nº 12.357 em 26 de setembro de 2011 no âmbito do Sistema de Defesa Social – SDS, cujo objetivo principal é a promoção da paz social com foco na redução de crimes violentos letais intencionais. O artigo 1º da referida Lei estabelece que “Fica instituído, no âmbito do Estado da Bahia, o Sistema de Defesa Social - SDS, com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social.”

A marca do Programa Pacto Pela Vida é a integração dos vários atores

estatais, especialmente no tocante às ações integradas das polícias militar e civil. Essa orientação de congregação de esforços também consta como meta no Programa Nacional de Direitos Humanos (1995, p. 7) cuja síntese é “estimular programas de cooperação e entrosamento entre policiais civis e militares e entre estes e o Ministério Público.”

A articulação entre os diversos segmentos é fator crucial para a obtenção de resultados positivos contra o crime, pois considerando que a ocorrência do ilícito se dá por variados fatores, por via de consequência necessita de múltiplos olhares para sua solução ou enfrentamento adequado do problema.

Para Beato (1999, p. 25):

O que tem sido eficaz são programas e estratégias de segurança baseados numa articulação multiinstitucional entre Estado e sociedade (Sherman, 1997; Short, 1997; Greenwood et al, 1996; Felson e Clarke, 1997). O crime é uma coisa muito séria para ser deixada apenas nas mãos de policiais, advogados ou juízes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam nas áreas da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança.

O próprio dispositivo legal que cria o Sistema de Defesa Social na Bahia, prevê que “será implementado em articulação com as atividades institucionais dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado da Bahia”. A tabela abaixo revela a participação dos diversos atores públicos envolvidos com a questão da Segurança Pública.

COMPOSIÇÃO

	Comitê de Governança (Governador; Presidente da Assembleia; Presidente do Tribunal de Justiça; Procurador Geral de Justiça e Defensor Público Geral)
	Gabinete do Governador
	Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização
SISTEMA DE DEFESA SOCIAL	Secretaria de Comunicação Social
	Secretaria de Cultura
	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza
	Secretaria da Educação
	Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
	Secretaria de Políticas para as Mulheres
	Secretaria de Promoção da Igualdade Racial

Secretaria da Saúde
Secretaria da Segurança Pública
Secretaria do Trabalho, Renda, Emprego e Esporte.

Fonte: lei 12.357, de setembro de 2011.

O Plano Nacional de Segurança Pública (2000, p. 53) também revela essa questão de uma maior integração entre os Órgãos públicos:

Apoiar, inclusive financeiramente, estados que implantarem programas de policiamento integrados entre a Polícia Civil e Militar, prioritariamente para a Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Salvador, Belém, Recife, Brasília e entorno, além de estimular a participação dos poderes públicos municipais nas atividades das polícias estaduais.

A Política Pública de defesa social implementada na Bahia tem por objetivo a promoção da paz na sociedade através da integração dos diversos atores públicos que passam a compor o sistema. Conforme artigo 1º, da Lei 12.357/09/2011:

§ 1º - A Política Pública de Defesa Social resultará da integração de projetos e ações nas áreas de Educação, Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Saúde, Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Segurança Pública e Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia, orientados com vistas à promoção da paz social.

O Decreto 13.561 de 02 de janeiro de 2012, da Bahia empregou a estratégia de emprego operacional dividindo o estado para facilitar a gestão. Assim surgiram as Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP e Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP. Em apertada síntese as unidades administrativas e operacionais da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Departamento de Polícia Técnica do Estado da Bahia atuam de forma integrada, dentro de limites territoriais. Cada AISP, por sua vez, se subdivide em áreas cuja responsabilidade compete às polícias Civil, através das delegacias territoriais – DT's, e Militar, por meio das Organizações Policiais Militares – OPM's.

O Plano Nacional de Segurança Pública (2000, p. 17) já apontava as diretrizes para que os espaços geográficos delimitados para a atuação das polícias fossem compatíveis, rompendo com a falta de diálogo entre instituições que buscam realizar os objetivos da sociedade, e propõe missões especiais de Patrulhamento

Integrado, que consiste em:

[...] concentrar a atuação policial em áreas que apresentam maior risco para pessoas serem assassinadas ou molestadas, a partir da compatibilização das áreas geográficas de intervenção da Polícia Militar e da Polícia Civil, com objetivo de dar à ação repressiva coordenação e unidade tática.

Com base nos conceitos contidos no Anuário de Informações Criminais da Secretaria de Segurança Pública da Bahia (2014, p. 37) temos que:

As AISP's estão agrupadas em segmentos territoriais, formadas por municípios, distritos municipais ou bairros, consideradas para a definição de princípios, métodos e procedimentos nas ações de polícia judiciária, polícia ostensiva e perícia. São realizadas mediante ações conjuntas das Polícias Civil e Militar e do Departamento de Polícia Técnica, com o envolvimento das respectivas comunidades. As AISP's estão dispostas em Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP. As RISP's estão distribuídas no Estado da seguinte forma: Capital: RISP Atlântico, RISP Baía de Todos os Santos (BTS) e RISP Central; Região Metropolitana: RISP Região Metropolitana de Salvador (RMS); Interior: RISP Norte; RISP Sul; RISP Leste e RISP Oeste. As RISP's são analisadas a partir de indicadores demográficos, socioeconômicos e de infra-estrutura, bem como constituem a base a partir da qual se organiza o planejamento e a oferta de serviços públicos essenciais, foco principal do Programa Pacto Pela Vida - PPV. Na capital, cada RISP é formada por um agrupamento de AISP's.

Esse redimensionamento permite uma maior integração entre os Órgãos policiais envolvidos na segurança pública diretamente, pois as ações preventivas necessitam de envolvimento e compromisso de todos para atingir seu objetivo.

Para Greene (2007, p. 25), a atividade policial de forma preventiva inibe a ocorrência de crime retirando do criminoso a oportunidade de agir, e aduz que:

A prevenção do crime pela polícia ocorre quando crimes que poderiam ter ocorrido deixam de acontecer como consequência de algum tipo de atividade policial. O sucesso é avaliado medindo-se a quantidade de crime atual em relação a níveis passados e prognosticados. A prevenção do crime, até o ponto em que pode ser realizada pela polícia, ocorre através da redução de oportunidades de atividade criminosa, redução das motivações dos criminosos potenciais e a redução das oportunidades dos criminosos potenciais.

No campo da segurança pública, as ações policiais de controle da criminalidade e contenção da violência, muitas vezes não alcança desempenho positivo, pois a mancha criminal se desloca para outro lugar, isto é, o criminoso que agia num determinado local e ao constatar que há uma ação preventiva no lugar, ele não comete o crime ali, mas desloca-se para outro setor para o cometimento do

ilícito ou muda a modalidade criminosa. Como exemplo, o roubo a transporte coletivo, quando a polícia intensifica as abordagens, os criminosos migram para outros tipos de delitos, roubo a transeuntes a veículos e vice-versa. Então, o acompanhamento da mancha criminal deve ser crucial para as ações preventivas desenvolvidas no sentido de garantir a manutenção da ordem social e oferecer tranquilidade pública.

Nesse sentido, o deslocamento criminal deve ser identificado e ações prospectivas devem ser adotadas. Para Soares (2007, p. 81):

Efeitos paradoxais das políticas de segurança e da *performance* policial podem ser, ainda, as migrações das práticas criminosas: o sucesso de determinadas intervenções locais acaba provocando o deslocamento os crimes para bairros contíguos, cidades próximas ou estados vizinhos. O resultado agregado pode, com isso, manter-se inalterado ou deteriorar-se, uma vez que migrações podem implicar disputas por território e intensificação do recurso à violência para que se viabilize o empreendimento criminoso. Há também a migração não-geográfica, mas de tipo de crime: quando a repressão de roubos a banco aumenta, os criminosos podem deslocar-se para a prática de seqüestros e daí para o roubo de cargas – e assim sucessivamente.

O Pacto Pela Vida se apresenta como uma nova política pública de Segurança implementada na Bahia, construída de forma pactuada com a sociedade, articulada e integrada com o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os municípios e a União.

Para Lechaptois (2012, p. 1), o estado está obrigado a incorporar outros atores e repensar sua relação com a sociedade na formulação de políticas públicas:

Esta dinámica entra en tensión con las crecientes demandas que distintos grupos sociales de la región hacen por participar en las decisiones públicas que les atañen; el movimiento estudiantil en Chile es un claro ejemplo de ello. Los Estados son presionados progresivamente para romper, o al menos flexibilizar, sus estructuras jerárquicas, incorporando a otros actores que hasta el momento no eran incorporados en la toma de decisiones públicas. Esto obliga a repensar las relaciones entre Estado y sociedad y obliga a repensar también uno de los principales mecanismos, formas o instrumentos de acción del Estado sobre lo público: las políticas públicas.

A presente pesquisa demonstrou que a integração entre os diversos setores é a resposta para a questão da segurança em nosso país, o Plano Nacional de Segurança Pública (2000, p. 3) descreve que:

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os

níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. Somente com essa participação conjunta, este programa terá efetividade e criará condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes.

Conforme corrobora Beato (1999, p. 18), na perspectiva do formulador de políticas públicas, o diagnóstico das relações inter-organizacional entre polícia, Ministério Público, Judiciário e sistema prisional é crucial, pois a complexidade da política de segurança pública envolve diversas instâncias governamentais e os poderes republicanos. Nesse sentido é de competência do Poder Executivo o planejamento e a gestão de políticas de segurança pública que visem à prevenção e à repressão da criminalidade e da violência e à execução penal. No que concerne ao Poder Judiciário cabe assegurar a tramitação processual e a aplicação da legislação vigente. Ao Poder Legislativo compete estabelecer ordenamentos jurídicos, imprescindíveis ao funcionamento adequado do sistema de justiça criminal.

O desafio de uma política pública de segurança parece estar na congregação dos esforços de todos os agentes públicos responsáveis por uma parcela nessa engrenagem. Portanto, é necessário que se reúna em torno de um tema comum, integrando a Polícia de fato ao sistema de justiça criminal, pois se verifica que a Polícia ainda fica distanciada do sistema. Como adverte Bittner (2003, p. 290):

Embora seja bastante comum se assumir que a polícia é parte do sistema de justiça criminal, seria mais correto dizer que ela funciona à parte do sistema. Embora para um observador sem uniforme possa parecer que policiais, promotores, juizes e funcionários correccionais estejam unidos na luta contra o crime, eles, de fato, estão coordenados apenas de modo muito fraco. A polícia, especialmente, engaja-se com o resto do sistema em um relacionamento do tipo ame ou deixe-o.

Para Costa (2010, p. 18) ao destacar a importância da relação interpessoal na gestão, “[...] o diálogo corrente na contemporaneidade fundamenta-se na ideia de que os sistemas democráticos de gestão, contrapostos aos autoritários, exigem uma articulação maior dos diferentes interesses envolvidos em cada área de estudo.” Logo, é preciso exercitar o entrosamento com todos os integrantes do sistema de defesa social numa perspectiva de melhor estabelecer a governança da segurança pública.

Portanto, a congregação de esforços e a integração contínua dos órgãos de

defesa social é a solução da gestão da segurança pública, pois para Bauman (2003, p. 21) ao trata sobre a união de esforços para o enfrentamento de questões que afetam à segurança da comunidade, destaca-se a importância da união, independente dos resultados, pois demonstra que alguma coisa foi realizada em conjunto e isso serve de motivação para alcançar os objetivos propostos.

Conforme a pesquisa demonstrou na estrutura do Pacto, a condução dos trabalhos é realizada diretamente pelo Chefe do Executivo, que ao ter assento, busca legitimidade e demonstra a vontade política do seu governo em uma temática tão sensível e valiosa para a sociedade. Outra característica verificada na condução do presente estudo, foi o estabelecimento do foco neste tema tão amplo, pois a política de segurança tem como objetivo principal reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVPs, estes podem invariavelmente contribuir para a morte da vítima. Então, o foco do Pacto Pela vida está alinhado ao mandamento constitucional previsto no artigo 144 em que considera a segurança pública, um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. E ainda, o artigo 5º, caput, expressamente garante a inviolabilidade do direito à vida.

Conforme Adorno (1999, p. 131):

Desde o início da década passada, parece ter se acentuado o sentimento de medo e insegurança diante da violência e do crime. Qualquer cidadão, independentemente de suas origens ou de suas características étnicas, de gênero, geração, riqueza ou poder sentiu-se ameaçado e inseguro diante do futuro de seu patrimônio pessoal, em especial quanto à proteção de seu bem mais precioso – sua vida.

Ao Comitê de Governança, integrante do Sistema de Defesa Social consiste em órgão deliberativo e de supervisão superior, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações que objetivem, no âmbito do Estado da Bahia, a progressiva e contínua redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI. Conforme verificamos na Tabela abaixo, os seus integrantes.

COMPOSIÇÃO

COMITÊ DE GOVERNANÇA DO SISTEMA DE DEFESA SOCIAL	Governador do Estado
	Presidente da Assembleia Legislativa da Bahia
	Presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
	Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia
	Defensor Público Geral do Estado da Bahia

Fonte: Lei 12.357, de setembro de 2011.

O PPV estabeleceu meta para alcançar de 6% ao ano no tocante à redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI. Em alinhamento com esse objetivo traçado surgiu a Lei nº 12.371 de 2011, do estado da Bahia que criou o sistema para definir e acompanhar as metas do Programa Pacto Pela Vida, conforme se verifica em seu artigo primeiro:

Fica instituído o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas, a ser utilizado para o Indicador Estratégico e outros Indicadores de Controle de Criminalidade, objetivando propiciar aos gestores das instituições envolvidas e à sociedade em geral uma avaliação adequada da qualidade do desempenho dos órgãos de Segurança Pública do Estado no combate à violência e à criminalidade.

Os indicadores que compõem os chamados crimes violentos letais intencionais são homicídio doloso, roubo seguido de morte e lesão corporal seguida de morte. Os delitos que compõem os Crimes Violentos Contra o Patrimônio são: roubo (a transeunte, a veículo, a ônibus, à residência, a estabelecimento comercial) e extorsão mediante sequestro.

O Código Penal Brasileiro, assim define os crimes de roubo e extorsão mediante sequestro:

Roubo

Art. 157 - Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 1º - Na mesma pena incorre quem, logo depois de subtraída a coisa, emprega violência contra pessoa ou grave ameaça, a fim de assegurar a impunidade do crime ou a detenção da coisa para si ou para terceiro.

§ 2º - A pena aumenta-se de um terço até metade:

I - se a violência ou ameaça é exercida com emprego de arma;

II - se há o concurso de duas ou mais pessoas;

III - se a vítima está em serviço de transporte de valores e o agente conhece tal circunstância.

IV - se a subtração for de veículo automotor que venha a ser transportado para outro Estado ou para o exterior;

V - se o agente mantém a vítima em seu poder, restringindo sua liberdade.

§ 3º Se da violência resulta lesão corporal grave, a pena é de reclusão, de sete a quinze anos, além da multa; **se resulta morte, a reclusão é de vinte a trinta anos**, sem prejuízo da multa.

Extorsão mediante seqüestro

Art. 159 - Seqüestrar pessoa com o fim de obter, para si ou para outrem, qualquer vantagem, como condição ou preço do resgate:

Pena - reclusão, de 8 (oito) a 15 (quinze) anos.

§ 1º - Se o seqüestro dura mais de 24 (vinte e quatro) horas, se o seqüestrado é menor de 18 (dezoito) anos, ou se o crime é cometido por bando ou quadrilha:

Pena - reclusão, de 12 (doze) a 20 (vinte) anos.

§ 2º - Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:

Pena - reclusão, de 16 (dezesesseis) a 24 (vinte e quatro) anos).

§ 3º - Se resulta a morte

Pena - reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos).

A Secretaria da Segurança Pública da Bahia editou a Portaria nº 247 de 02 de abril de 2015 que descreve sobre o que são os chamados CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais:

Art. 2º - São considerados Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI:

I - homicídio doloso - art. 121, caput, §§ 1º e 2º do Código Penal Brasileiro;

II - roubo qualificado pelo resultado morte - art. 157, § 3º, parte final, do Código Penal Brasileiro;

III – lesão corporal seguida de morte - art. 129, § 3º, do Código Penal Brasileiro.

Sobre o dolo, o Código Penal Brasileiro em seu artigo 18, inciso I diz que “crime doloso é quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo”.

Ainda com fulcro no Código Penal Brasileiro ao tratar do homicídio assim define: matar alguém. Na tabela a seguir veremos o homicídio simples e o qualificado, neste tipo a aplicação da pena é aumentada.

HOMICÍDIO

Homicídio simples

Art. 121. Matar alguém:

Pena - reclusão, de seis a vinte anos.

Caso de diminuição de pena

§ 1º Se o agente comete o crime impelido por motivo de relevante valor social ou moral, ou sob o domínio de violenta emoção, logo em seguida a injusta provocação da vítima, o juiz pode reduzir a pena de um sexto a um terço.

Homicídio qualificado

§ 2º Se o homicídio é cometido:

I - mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe;

II - por motivo fútil;

III - com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum;

IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido;

V - para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime:

Pena - reclusão, de doze a trinta anos.

Feminicídio (Incluído pela Lei nº 13.104, de 2015)

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino: (Incluído pela Lei nº 13.104, de 2015)

VII - contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição: (Incluído pela Lei nº 13.142, de 2015)

Pena - reclusão, de doze a trinta anos.

Vale ressaltar, que a aplicação da pena no crime de homicídio contra policiais militares, civis e bombeiros militares, dos militares das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, agentes de presídios e os que compõem a Força Nacional e seus familiares podem chegar a 30 anos de reclusão se o crime fora praticado em função da condição de profissional de segurança.

O latrocínio está tipificado no artigo 157, §3º, *in fine*, do Código Penal. Trata-se de roubo, qualificado pela consequência morte da vítima, sendo, portanto, um crime complexo (fusão de dois delitos: roubo e homicídio).

No que diz respeito à lesão corporal seguida de morte que também corresponde a um indicador do CVLI, o Código Penal Brasileiro assim tipifica a conduta:

Lesão corporal

Art. 129. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem:

...

§ 3º Se resulta morte e as circunstâncias evidenciam que o agente não quis o resultado, nem assumiu o risco de produzi-lo:

Pena - reclusão, de quatro a doze anos.

Pena - detenção, de dois meses a um ano.

Aumento de pena

§ 12. Se a lesão for praticada contra autoridade ou agente descrito nos artigos. 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição, a pena é aumentada de um a dois terços. (Incluído pela Lei nº 13.142, de 2015)

O Pacto prevê duas frentes de atuação, a primeira no âmbito policial, com ações integradas das unidades da Secretaria de Segurança Pública, das Polícias Militar e Civil e do Departamento de Polícia Técnica com foco na redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais e Crimes Violentos contra o Patrimônio. A segunda, no âmbito social, com ações de prevenção social executadas por diversas Secretarias de Estado, voltadas para a população vulnerável das áreas identificadas como críticas em termos de criminalidade, de modo a reafirmar direito e dar acesso a serviços públicos indispensáveis. Pretende também ações relacionadas à prevenção, tratamento e reinserção social de usuários de substâncias psicoativas.

Segundo Molina (2000, P. 377), o modelo clássico de reação ao delito caracteriza-se pelos seguintes postulados: “[...] cobertura normativa completa, sem fissuras, com clara tendência intimidatória; órgãos persecutórios bem dotados, eficazes e implacáveis; sistema em perfeito estado de funcionamento que aplica com rigor e rapidez as penas, demonstrando a seriedade das cominações legais.”

A título de exemplo da atuação no âmbito policial, teríamos a formação de uma Força-Tarefa para a identificação e prisão de líderes de facções criminosas. No âmbito social tem a congregação de esforços das Secretarias estaduais, a exemplo do Programa “Corra *pro* abraço”, um programa de enfrentamento ao uso do crack, uma droga que tem contribuído para o aumento da criminalidade violenta pela disputa no domínio das “bocas de fumo” (locais onde se comercializam ilicitamente as drogas).

Considerando que gestão consiste na técnica (o que fazer) para enfrentar os problemas públicos e sociais, e nesse sentido exige a implementação de solução estruturada e pensada. Gestão é técnica, e na linha do pensamento de Vieira (2009,

p. 7):

Os modelos de gestão públicas estão correlacionados com o conceito de ‘o que fazer’, (a elaboração) o pensar soluções viáveis para os problemas sociais assegurado em lei e as políticas administrativas, resumem-se no ‘como fazer’ (a execução), o agir operacional das elaborações organizadas.

Na pesquisa observou-se que o Pacto se apresenta numa perspectiva de um novo modelo de gestão, com a criação de diversas instâncias que se relacionam, a exemplo de um Comitê de Governança integrado pelos dirigentes máximos dos Poderes e Instituições do Estado, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações. Ao Comitê Executivo, que reúne os chefes de Poderes e demais estruturas públicas, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações. Por exemplo, a criação de uma Vara Especializada no julgamento de organização criminosa, se deu em uma reunião do PPV, em que foi demonstrada a necessidade. Assim, o Poder Legislativo recebeu o Projeto de Lei do Executivo e se empenhou em sua aprovação, tendo o Poder Judiciário designado um juiz para atuar na nova Vara, em tempo razoável.

COMPOSIÇÃO

COMITÊ EXECUTIVO DO PACTO PELA VIDA

Governador do Estado
 01 (um) representante do Gabinete do Governador
 Secretário de Administração Penitenciária e Ressocialização
 Secretário de Comunicação Social
 Secretário de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza
 Secretário da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
 Secretário da Segurança Pública
 01 (um) representante do Poder Legislativo do Estado da Bahia
 01 (um) representante do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
 01 (um) representante do Ministério Público do Estado da Bahia
 01 (um) representante da Defensoria Pública do Estado da Bahia

Fonte: Lei 12.357, de setembro de 2011.

Nesse sentido Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 488) ressaltam que novas formas de gestão têm sido adotadas, a exemplo do “*compstat*” que “[...] implica a produção de estatísticas criminais precisas e detalhada no estabelecimento de

metas de desempenho e no planejamento conjunto das ações.”

As ações que visam a diminuição dos índices de criminalidade devem ser consubstanciadas e expressas em políticas de segurança pública cidadãs, democráticas, legalistas e eficientes. Conforme adverte Soares (2007, p. 81) “[...] as intervenções realmente efetivas requerem mais engenho e arte – isto é, mais atenção a complexidade do que suporia necessária a visão ligeira do problema.”

A racionalidade na gestão da segurança é um fator primordial para o êxito das ações públicas em busca de resultados, adverte Soares (2007, p. 124-125):

[...] o principal problema no Brasil, a meu juízo, é de natureza gerencial, até porque nada mais será possível, nenhuma mudança se viabilizará, se não houver a criação de uma organização racional administrável, isto é, de um sistema, em cujo âmbito se torne possível controlar as agências institucionais pertinentes ao campo da segurança pública, assim como a formulação e implementação de políticas.

Na gestão do sistema de defesa social na lógica da obtenção de resultados, necessita superar o individualismo e construir um paradigma centrado na participação integral dos diversos setores públicos e privados.

Para Costa (2005, p. 18):

Nessa perspectiva, vislumbram-se múltiplos sinais de que o modelo de gestão, fundado numa racionalidade científica e lógica instrumental de modo cartesiano, encontra-se em conflito com novos paradigmas que se vêm afirmando desde o século XIX. Essas novas correntes sedimentaram influências na burocracia e agiram interativamente com a pluralidade de condições sociais, políticas, culturais e teóricas.

Na presente investigação científica podemos perceber um importante aspecto que se revelou na governança, a condução dos trabalhos do Pacto Pela Vida é realizada pelo Chefe do Executivo Estadual, que deve dirigir e concentrar os esforços de suas Secretarias visando à redução dos índices de violência, com ênfase na diminuição dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVPs, através de ações nos diversos campos sociais.

Nesse sentido, Vieira (2009): destaca o conceito de governança e governabilidade. Governança consiste no conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que visa assegurar a eficiência e a participação da sociedade na formulação das políticas públicas. Ou ainda, refere-se ao conjunto de mecanismos e

procedimentos para lidar com a sociedade participativa e plural, e impõe em buscar o aperfeiçoamento dos meios e torná-los eficientes. (VIEIRA, 2009, p. 2).

A estratégia adotada pelo Pacto prevê, por um lado, ações integradas da Secretaria de Segurança Pública, que deverá coordenar as Polícias Militar, Bombeiro Militar, Polícia Civil e o Departamento de Polícia Técnica visando especificamente a redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais e Crimes Violentos contra o Patrimônio. E no aspecto social, deverão ser implementadas ações de prevenção social desenvolvidas pelas Secretarias componentes do Pacto.

Sobre a nova filosofia da política de segurança pública no estado da Bahia e o engajamento dos demais integrantes do sistema de defesa social, o Anuário de Informações Criminais da Secretaria de Segurança Pública da Bahia (2014, p. 16) descreve que:

Para atender aos novos conceitos e filosofia de atuação dos órgãos policiais, o PPV modificou o modelo de gestão, baseando sua estrutura de intervenção a partir de novos conceitos, a exemplo das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Essas áreas se constituem numa unidade territorial de implementação de planos integrados de ação de todas as unidades operacionais da segurança pública (polícia civil, polícia militar, polícia técnica e bombeiros), para prevenção e combate à criminalidade, buscando conferir maior efetividade às ações policiais e possibilitando a realização de um controle mais eficaz voltado para a avaliação constante dos indicadores estratégicos definidos com base na Lei nº 12.371/2011. Essa mesma norma instituiu o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas, objetivando propiciar aos gestores das instituições envolvidas e à sociedade em geral uma avaliação adequada da qualidade do desempenho dos órgãos de Segurança Pública do Estado no combate à violência e à criminalidade.

As estratégias para o enfrentamento ao crime violento letal intencional precisam estabelecer cenários prospectivos com adequação às dinâmicas criminais, pois não há uma fórmula de resolução que funcione para todos os crimes, o que para Morin (2000, p. 16):

Seria preciso ensinar princípios de estratégia que permitiriam enfrentar os imprevistos, o inesperado e a incerteza, e modificar seu desenvolvimento, em virtude das informações adquiridas ao longo do tempo. É preciso aprender a navegar em um oceano de incertezas em meio a arquipélagos de certeza.

A pesquisa revelou que a política pública Pacto Pela Vida propõe para a segurança pública um novo modelo de gestão e gerenciamento racional, com a criação de diversas instâncias que se relacionam, articulando todos os órgãos que

integram o sistema de defesa social do Estado da Bahia. Conforme consta do Plano Plurianual (2012-2015, p. 1) ao definir estratégia para implementar uma política de segurança pública transversal e integrada, que proteja a cidadania e garanta os direitos humanos, reduza os índices de criminalidade, violência e vulnerabilidade das comunidades, com base em ações construídas de forma pactuada junto à sociedade.

Conforme Vieira (2009, p. 9):

Há diversas concepções sobre tais termos, embora não discrepem excessivamente. Falar em Gestão e políticas públicas é admitir que ambas compreendem as decisões de governo em diversas áreas que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos. São os atos que o governo faz ou deixa de fazer e os efeitos que tais ações ou a ausência destas provocam na sociedade. É importante explicitar que Política Pública não é o mesmo que decisão política, pois Política Pública envolve mais que uma decisão política e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas, sobretudo no que concerne ao Estado de Direito.

A consulta às legislações e as entrevistas realizadas na presente pesquisa revelaram que a estrutura do Sistema de Defesa Social – SDS com o Programa Pacto Pela Vida se desdobra da seguinte maneira:

Um Comitê de Governança – integrado pelos dirigentes máximos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública. Este Comitê é responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações para o PPV.

Há um Comitê Executivo – presidido pelo Governador e integrado por representantes dos Poderes e Instituições do Estado, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações.

Verificamos a existência de cinco Câmaras Setoriais com objetivos de propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas das mortes dolosas na sua respectiva área de atuação. E ainda um Núcleo de Gestão, que é uma unidade de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa. Essa estrutura em Câmaras tem o objetivo de propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI, na sua respectiva área de atuação.

O Núcleo de Gestão, que é uma unidade de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa e compõe o Gabinete do Governador, com a finalidade de atuar na concepção e execução dos processos do Sistema de Defesa Social.

Conforme Vieira (2009, p. 7), a questão da Gestão Pública no tocante às condições de funcionamento gerencial e operacional dos Estados, “[...] exigem ações no sentido de buscar-se um fortalecimento institucional.”

O gráfico abaixo representa a estrutura do Pacto Pela Vida



Fonte: PPV; SSP- BA

As Câmaras Setoriais se estruturam da seguinte forma: de Segurança, Prevenção Social, de Articulação dos Poderes, de Enfrentamento ao Crack e de Administração Prisional. Essas Câmaras são de grande importância na gestão, controle e estabelecimento dos papéis que cada um desempenha para o êxito da Política Pública Pacto Pela Vida.

Analisando o Plano Plurianual (PPA 2012 – 2015), o qual estabelece para a Área Temática da segurança pública com base no Programa Pacto Pela Vida nos possibilita ter uma visão mais ampla sobre a participação das Secretarias do executivo baiano que integram o referido Pacto. O PPA delinea como funciona a contribuição das várias Secretarias de Estado na Segurança Pública. São ações transversais visando a um mesmo objetivo que é a redução do índice de crimes violentos letais intencionais. Os esforços coletivos confluem para as soluções mais adequadas enfrentando os problemas que envolvam a criminalidade violenta e afetem a sociedade.

Modernamente tem-se difundido a segurança cidadã, conceito carregado de um valor axiológico, pois demonstra de imediato que o centro das políticas públicas e sociais no campo da segurança passa pela concretização da cidadania. E revela a interoperabilidade das ações preventivas que convergem para a solução de um determinado público, mas que interferem na dinâmica do crime. Conforme Freire (2009, p. 53) ao tratar do tema, adverte que:

No entanto, as políticas setoriais no âmbito de políticas de segurança cidadã possuem um diferencial: são elaboradas e implementadas com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política de educação que faz parte de uma estratégia de Segurança Cidadã, deverá ter como público alvo, por exemplo, jovens de situação de risco em comunidades vulneráveis.

No PPA (2012 – 2015) verifica-se que o *Programa Trabalho Decente* traz o compromisso transversal para incentivar que os grupos sociais mais vulneráveis ingressem no mercado de trabalho com dignidade. Tal diretriz dos empregos verde se efetivará através da Secretaria do Meio Ambiente. E por sua vez a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte terá o compromisso transversal de assistir ao trabalhador, contribuindo para a valorização do trabalho como via de superação da pobreza. E ainda, o Programa “*Ampliando Oportunidades*” apresenta o compromisso transversal de contribuir para implementação de Políticas Públicas de Comunicação Social, promovendo ações de formação, produção e difusão da comunicação em suas diversas linguagens através da Secretaria de Comunicação Social visando oferecer qualificação social e profissional para os trabalhadores baianos nas áreas de proteção social como precondição para a redução da criminalidade, oportunizando a inclusão ao mundo do trabalho.

A pesquisa identificou o envolvimento também da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação com o *Programa Bahia Solidária: Mais Trabalho e Mais Renda* com o compromisso transversal de desenvolver tecnologias sociais e ambientais para empreendimentos solidários visando fortalecer o microcrédito, o crédito solidário e as finanças solidárias para ampliar a geração de renda e auto emprego da população baiana.

No tocante à Secretaria de Desenvolvimento, a qual é incluída para criar espaços de convivência para a prática de esporte e lazer, propiciando a promoção da saúde física e mental através da urbanização e melhorias na ambiência social

dos indivíduos. Nessa interação surge a Secretaria de Infraestrutura com o *Programa Energia para o Desenvolvimento* promovendo a oferta de energia elétrica, em quantidade e qualidade adequadas ao suprimento de consumidores e/ou potenciais consumidores, buscando o desenvolvimento socioeconômico do Estado.

Portanto, constatamos que a marca principal do Pacto Pela Vida é sua inclinação para a transversalidade dos diversos setores públicos para o oferecimento dos serviços ratificando que segurança pública não se resume tão somente ao aparato policial, mas com políticas de inclusão social.

O presente estudo verificou *in loco* que a composição da Câmara de Segurança Pública se perfaz com as unidades da Polícia Militar, Bombeiro Militar, da Polícia Civil e do Departamento de Polícia Técnica, sendo coordenada pelo Secretário da Segurança. Tem o papel de discutir, formular, articular e monitorar, de modo integrado, ações policiais estratégicas e operacionais, de prevenção e repressão, nas diversas Regiões Integradas de Segurança Pública e Áreas Integradas Segurança Pública do Estado da Bahia.

Já a Câmara Setorial de Prevenção Social conta com diversas Secretarias e entidades do Estado, e prevê a participação da Universidade, Ministério Público e Defensoria Pública, com previsão de participação dos municípios para implementar ações sociais. Sendo que a sua coordenação está sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES. O descritivo de atribuição dessa Câmara revela sua missão de discutir, formular, articular e acompanhar ações sociais de prevenção dirigidas para o público vulnerável das áreas do entorno das Bases Comunitárias de Segurança e dos municípios considerados prioritários para o Pacto Pela Vida.

O *Plano Plurianual 2012 – 2015*, por exemplo, apresenta o compromisso para a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza visando “Promover a reinserção na sociedade dos adolescentes em conflito com a lei, com a ampliação e qualificação do atendimento socioeducativo nos municípios prioritários das Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP.” (PPA 2012 – 2015, p. 105)

No tocante à Câmara Setorial de Articulação dos Poderes que tem a sua composição em Secretarias de Estado, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública. Esta Câmara discute, articula e acompanha ações conjuntas dos Poderes e Órgãos essenciais à Justiça para solucionar os

entraves dos processos que envolva os Crimes Violentos Letais Intencionais, desde o inquérito policial até a sentença penal condenatória.

A entrevista revelou que:

- *“O entrosamento entre os principais gestores e integrantes da cúpula confere agilidade em algumas questões e afasta um pouco a formalidade e burocracia na solução a algum problema.” (entrevistado institucional)*
- *“Muito positivo o caráter integrativo do Pacto, as soluções podem sair de um bate papo no cafezinho. Não há imposição a nenhum integrante, a não ser a participação voluntária na busca por solução conjunta.” (entrevistado institucional)*
- *“O papel é de integração e participação.” (entrevistado institucional)*

Verificamos que a Câmara Setorial de Enfrentamento ao Crack tem as ações coordenadas pelo Secretário de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e agrega outras cinco Secretarias: da Segurança Pública, do Trabalho, Emprego e Renda, da saúde, da Cultura e da Educação, um representante do Ministério Público e Defensoria Pública. Essa Câmara discute, formula, articula e acompanha projetos para o tratamento da dependência em drogas, ressocialização e reinserção no mercado de trabalho dos dependentes de substâncias psicoativas, de modo articulado com a União e com municípios do Estado da Bahia.

Alguns entrevistados revelaram que:

- *“O crack tem acabado com os jovens aqui, né. Muitos meninos trabalham para os traficantes por uma pedra”. (entrevistado comunidade Nordeste de Amaralina).*
- *“Eles usam a 'pedra' e saem barbarizando, cometendo crimes, até matando por nada. As drogas têm destruído nossos jovens.” (entrevistado comunidade Nordeste de Amaralina).*
- *“Muitos dos homicídios tem ocorrido em razão das drogas, e esse tráfico de varejo tem realmente matado os jovens de periferia.” (entrevistado comunidade Vale das Pedrinhas).*
- *“Eles usam, ficam muito doidos e o pior é que não tem para onde levá-los. Delegacia não aceita, o que fazer com esses dependentes, o estado tem que*

pensar numa solução.” (entrevistado comunidade Santa Cruz).

O Plano Plurianual (2012–2015, p. 103) estabelece como compromisso da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos:

Garantir os direitos humanos e a dignidade dos servidores das Polícias, do Sistema Prisional e da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente - Fundac, assegurando-lhes o resgate da sua auto-imagem e da consciência a respeito da importância do seu papel na sociedade.

No que concerne à Câmara Setorial de Administração Prisional é composta também por Secretarias de Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, e deve realizar articulação com a União e municípios, tendo a coordenação da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização. O estudo demonstrou que possui as seguintes atribuições formular, articular e acompanhar ações de melhoria no sistema prisional, criação de novas vagas, ressocialização em unidades prisionais e de adoção de penas alternativas à prisão.

Conforme a entrevista apontou:

- *“Sempre nos reunimos, pensando em estratégias que torne o sistema melhor”. (entrevistado Institucional).*

- *“São realizadas ações de revistas nos presídios, o chamado 'baculejo' com o objetivo de encontrar objetivos não permitidos e normalmente sempre encontramos celulares, drogas, facas e até armas de fogo. Sempre achamos alguma coisa ilícita”. (entrevistado Institucional).*

- *“Já realizamos operação utilizando a 'maleta' que solicitamos por empréstimo ao DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional) do Ministério da Justiça. A maleta desenvolvida em Israel consegue bloquear os chips dos celulares e foram mais de mil aparelhos identificados e nesse período houve redução da criminalidade em Salvador, pois é comprovado que muitos presos comandam suas facções de dentro dos presídios.” (entrevistado Institucional).*

No gerenciamento e controle do crime torna-se necessário que se delimite a área de atuação, empregando melhor as forças públicas, com o objetivo de concentrar esforços na busca por eficiência e eficácia. Para Greene (2007, p. 25),

“Dada a existência do crime, as forças policiais podem agir para reduzir seus custos sociais, trabalhando para contê-lo no limite de certas áreas geográficas [...]”

Para Bayley e Skolnick (2006, p. 38) tratando sobre a divisão de área e procedimentos para aplicação do policiamento argumentam que:

A estratégia aplicada no policiamento em equipe em Santa Ana torna a cidade menor, um lugar mais descentralizado. Davis dividiu Santa Ana em quatro áreas, de acordo com o número de chamados feitos anteriormente à polícia, que no caso tinham sido quase iguais. Cada área foi colocada sob a supervisão de um comandante, normalmente um tenente, responsável pelo trabalho de patrulha em dois distritos contíguo; e cada comandante recebeu ampla liberdade de elaborar sua escala diária de serviço e formular projetos especiais.

Como vimos, a Bahia possui 417 municípios, considerando que 13 municípios compõem a Região Metropolitana de Salvador, fica o interior do Estado baiano com 404 municípios e possui uma população de 11.206.507 de habitantes distribuídos por 560.379,3 km² de área. Vale ressaltar que dos municípios que compõem a região 13 deles apresentam uma população superior a 100 mil habitantes, a saber: Feira de Santana, Vitória da Conquista, Itabuna, Juazeiro, Ilhéus, Jequié, Alagoinhas, Teixeira de Freitas, Alagoinhas, Barreiras, Porto Seguro, Paulo Afonso, Eunápolis e Santo Antônio de Jesus. Feira de Santana é o maior número, com 612.000 habitantes, seguido de Vitória da Conquista e Itabuna, com respectivamente 340.199 e 218.925 habitantes. Com relação ao território, os municípios de Barreiras e Juazeiro são os que detêm o maior espaço. Em contrapartida, esses municípios apresentam menor densidade demográfica, respectivamente 19,4 e 33,3 habitantes por km².

Para melhor empregar o policiamento e efetivar os serviços oferecidos pelo Estado à sociedade, a Bahia foi dividida em regiões e estas por sua vez em áreas que atuam de forma integrada afetando positivamente a Segurança Pública. Essa divisão territorial, como forma de gestão deve preparar o caminho para o processo de interiorização do Pacto Pela Vida.

O local da ocorrência foi redimensionado, visando uma melhor execução e monitoramento das ações do Programa, o estado foi dividido territorialmente, sendo criadas as Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP compostas por Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP, dentro do território baiano.

A Área Integrada de Segurança Pública (AISP) consiste na menor unidade territorial, sendo considerada visando o planejamento integrado das ações do Pacto Pela Vida, de apuração de resultados e de estabelecimento de metas. É uma unidade territorial de articulação de iniciativas das polícias civil e militar, para prevenção e combate à criminalidade, que possibilita o monitoramento dos indicadores. Atualmente, o estado apresenta cinquenta e duas AISPs. Cada AISP pode ser constituída por conjunto de bairros, município ou por conjunto de municípios. Em uma AISP encontramos as delegacias de Polícia e as Unidades da Polícia Militar.

Conforme consta no Anuário de Informações Criminais da Secretaria de Segurança Pública da Bahia (2014, p. 16):

Para atender aos novos conceitos e filosofia de atuação dos órgãos policiais, o PPV modificou o modelo de gestão, baseando sua estrutura de intervenção a partir de novos conceitos, a exemplo das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Essas áreas se constituem numa unidade territorial de implementação de planos integrados de ação de todas as unidades operacionais da segurança pública (polícia civil, polícia militar, polícia técnica e bombeiros), para prevenção e combate à criminalidade, buscando conferir maior efetividade às ações policiais e possibilitando a realização de um controle mais eficaz voltado para a avaliação constante dos indicadores estratégicos definidos com base na Lei nº 12.371/2011.

Segundo dados da Secretaria da Segurança Pública, atualmente, na Bahia existem cinquenta e duas AISPs, sendo dezesseis em Salvador, sete na Região Metropolitana de Salvador e vinte e nove distribuídas pelo Interior do Estado. Um conjunto de AISPs compreende uma Região Integrada de Segurança Pública (RISP), o Estado baiano foi dividido em dez Regiões Integradas de Segurança Pública. Na capital, Salvador, existem três RISPs, e uma na Região Metropolitana de Salvador – RMS e seis RISPs no interior do estado.

O Pacto utiliza instrumentos metodológicos para mensurar o índice de criminalidade, que se dá através dos indicadores de Crimes Violentos Letais Intencionais e de Crimes Violentos Patrimoniais e servem como parâmetros, dentro de uma visão da gestão racional, no emprego de recursos e esforços policiais e sociais para áreas que apresentam índices elevados e que comprometem a meta de 6% ao ano estabelecida para o êxito do Pacto. Greene (2007, p. 53) ressalta que “O objetivo policial tradicional tem sido aquele de controlar o crime. Sua execução tem

sido medida por indicadores como mudanças nos índices de criminalidade, de detenções e de resolução de crime.”

Nesse sentido, cabe à gestão pública, na formulação e implementação de política pública estabelecer meta exequível de ser alcançada e que os indicadores utilizados para mensurar o desempenho levem em considerações variáveis possíveis de serem realizadas.

Ao analisar a estrutura da segurança no sentido de oferecer segurança ao cidadão, adverte Adorno (1996, p. 137) que:

Na sociedade brasileira contemporânea, em particular nas grandes cidades brasileiras, o sentimento de medo e insegurança diante do crime é alimentado pelo sentimento de que os cidadãos se encontram desprotegidos, vale dizer a organização material e institucional criada para proteger suas vidas e seus bens, materiais e simbólicos, não vem se mostrando eficaz no cumprimento de suas tarefas públicas.

A nova Governança na área da segurança Pública, através da relação entre polícia e sociedade que a concepção do Pacto Pela Vida orienta e implica a adoção de novas formas de atuação policial, principalmente orientadas e reconhecidas pelo selo dos direitos humanos. Nessa linha Greene (2007, p. 53) propõe que “A agência policial deve ser considerada como uma organização de serviços humanos, isto é, como uma organização cuja função primária seja criar o bem-estar de indivíduos e de grupos [...]”

Para Costa (2005, p. 32), “Vivemos uma crise de valores na confiança das instituições do Estado e nas suas possibilidades da segurança pública.”

Conforme defende Costa (2005, p. 17), a prevalência da confiança da sociedade nas Instituições pública é necessária para o reconhecimento da importância da Polícia nas garantias de direitos:

Historicamente, a atuação da Polícia no Brasil como instituição, embora mereça ressaltar, principalmente nos períodos ditatoriais, é reconhecida como importante e necessária. Nesse sentido, sua eficácia poderia limitar o poder dos mais fortes, oferecendo garantias aos mais fracos. Mas isso só seria possível numa sociedade que exercitasse a plena cidadania, onde prevalecesse a confiança nas instituições públicas.

Nesse sentido, é necessário estabelecer e ressignificar as relações entre a polícia e sociedade, pois o agir policial deve se pautar na confiança do cidadão. A questão fundamental se refere à forma como a polícia afeta a sociedade, e vice-

versa. Para Soares e Guindani (2007, p. 13), “O paradigma constitucional e humanista, referenciado na Constituição Federal de 1988, adota a defesa dos direitos humanos.”

Geralmente associa-se que a ação policial viola direitos humanos, em que a polícia excede no uso da força ou extrapola com abuso de autoridade. Para Bayley (2006, p. 41), a polícia não é uma invenção moderna, “[...] ao contrário, a maioria dos países, nos mais variados momentos históricos, têm encontrado maneiras de manter a ordem pública e garantir as leis, utilizando a força de trabalho de policiais pagos com dinheiro público.”

A polícia tem como competência exclusiva o uso da força física real ou por ameaça, para afetar o comportamento da sociedade, e é designada para restabelecer a ordem pública e a paz social, sendo que em muitas situações tem que empregar a força para o desenvolvimento da sua missão constitucional. Bayley (2006, p. 20) argumenta que "A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la."

Costa e Ballestreri (2010, p. 94) tratando sobre o monopólio legítimo da força argumentam que:

[...] para Max Weber, não é um meio normal ou único do Estado, mas é o seu meio mais específico. E aí ele vai dizer que o Estado Moderno é uma associação de dominação institucional que, dentro de determinado território, pretendeu, com êxito, monopolizar a coerção física legítima como meio de dominação. Nesse sentido Max Weber traz para nossa reflexão essa frase que eu já havia dito, mas eu repito, que é uma máxima: “o monopólio legítimo da violência física por parte do Estado.

Segundo Bourdieu (2014, p. 11), ao abordar sobre o uso da força pelo Estado argumenta que:

Já há alguns anos, fiz um acréscimo à definição famosa de Max Weber, que diz ser o Estado o ‘monopólio da violência legítima’, e que eu corrijo acrescentando: ‘monopólio da violência física e *simbólica*’; poderia até mesmo dizer: ‘monopólio da violência simbólica legítima’, na medida em que o monopólio da violência simbólica é a condição da posse do exercício do monopólio da própria violência física. Em outras palavras, essa definição, parece-me, fundamenta a definição weberiana.

Para Reiner (2004, p. 16), “A polícia desenvolveu-se como a organização especializada encarregada da manutenção da ordem, e a ela foi confiada à capacidade de emprego legítimo da força, que é monopólio do Estado.”

Nesse sentido, Monjardet (2002, p. 13), aduz que a polícia tem autorização estatal para o emprego da força física para manter a ordem e tranquilidade social, pois:

[...] pela criação, manutenção e comando de uma força física suscetível, por sua superioridade, de impedir a qualquer outra pessoa o recurso à violência, ou de contê-los nos quadros que o próprio Estado autoriza. Essa força pública é comumente denominada polícia.

As atribuições dizem respeito à descrição organizacional do que os policiais estão fazendo - patrulhando, investigando, controlando o tráfego, aconselhando e administrando. A atribuição designada para a maior parte dos policiais no mundo é o patrulhamento. Já as situações referem-se ao envolvimento da polícia com os crimes em andamento: brigas domésticas, acidentes de carro, pessoas suspeitas, e outros. As situações revelam o campo em que ocorrem os confrontos entre a polícia e o público. Para Bayley (2006, p. 25), “O trabalho da polícia pode ser descrito em termos de suas ações, a exemplo: prender, relatar, advertir, prestar primeiros socorros, além de outros procedimentos.”

Conforme Bayley (2006), “O relacionamento entre polícia e sociedade é recíproco - a sociedade molda o que a polícia é, e a polícia influencia aquilo em que a sociedade pode tornar-se.” Como exemplo, cita o poder de os tribunais punirem a polícia quando esta comete erros ou quando reprime as pessoas que se opõem ao governo. Essa interação entre polícia e sociedade se encontra sob o domínio da política. E encontra campo no Pacto Pela Vida, pois a concepção é de um modelo policial de proximidade e pertencimento à comunidade. Ela consiste na necessidade de a comunidade controlar a polícia, de um lado e, de outra parte, na pressão policial sobre a vida política dos cidadãos. E segue Bayley (2006, p. 22) defendendo que temos, assim, “[...] duas interações, a de responsabilidade e controle e a do policiamento político.”

A responsabilidade implica controle, e o controle gera responsabilização. Ambos referem-se a processos em que os comportamentos da polícia são manifestados em conformidade com as necessidades da sociedade da qual essa polícia faz parte. O controle do comportamento policial é exercido por mecanismos localizados tanto dentro quanto fora da polícia e varia de acordo com as especificidades de cada país. Pergunta Bayley (2006, p. 24) “Quem é responsável

por esse controle? Ministros, governo, prefeitos, oficiais do ramo executivo, assim como comissões civis, a mídia de massa.”

Florindo (2011, p. 170) aduz que “A polícia e o seu poder de devassar o comportamento cotidiano dos cidadãos confirma o conceito, caro à ciência política, que todo o Estado tem a força como fundamento de poder.”

Para Costa (2005, p. 119), ao examinar o funcionamento e o papel da polícia no mundo contemporâneo, baseando-se na comparação das informações históricas e contemporâneas, “As variações das ações policiais acontecem por conta do equívoco da sua formação e o conseqüente afastamento da sociedade.”

A polícia tem por objetivo proteger direitos e liberdades constitucionais, fazendo com que as leis sejam cumpridas sem transgredi-las no processo de sua aplicação. Esta diretriz se apresenta no Pacto Pela Vida numa perspectiva de uma repressão qualificada e atuação preventiva continuada. Portanto, caso o dever de proteger direitos e liberdades imponha o uso da força, a polícia estará legitimamente credenciada a empregar a força, desde que o faça com moderação e em estrita observância à proporção entre a intensidade da força aplicada, a magnitude da ameaça e a intensidade da resistência.

Nesse sentido Monjardet (2012, p. 35), assevera que a polícia é “[...] portadora da capacidade de recorrer à força quando um atentado aos direitos do homem e do cidadão não pode ser prevenido por outros meios.”

Ainda que tenhamos polícia com formação militar, não se confunde com as Forças Armadas, nesse sentido Soares e Guindani (2007, p. 11) afirmam que:

A polícia é diferente das Forças Armadas porque não é uma instituição organizada e preparada para a defesa nacional e o confronto bélico. Na guerra, os objetos da ação são inimigos e esta ação tem por finalidade eliminá-los fisicamente visando o controle de armas, territórios e população. Apenas subsidiariamente fazem-se prisioneiros – isto acontece quando os inimigos, vencidos, tendo sobrevivido, rendem-se. A polícia, ao contrário, tem por objetivo proteger direitos e liberdades constitucionais, fazendo com que as leis sejam cumpridas sem transgredi-las no processo de sua aplicação. Caso o dever de proteger direitos e liberdades imponha o uso da força, a polícia estará legitimamente credenciada a empregar a força, desde que o faça com moderação e em estrita observância à proporção entre a intensidade da força aplicada, a magnitude da ameaça e a intensidade da resistência. Contudo, o que caracteriza a polícia é justamente o comedimento no uso da força, porque o objeto de sua ação, em princípio, não é um inimigo a ser executado, mas um cidadão cuja vida deve ser preservada até o limite em que esteja em risco a vida de terceiros ou do próprio policial.

Vale considerar que a formação militar conduz a uma visão de uma guerra contra um inimigo. Mas, a Polícia tem como campo de atuação o território nacional e age para coibir ilícitos e desordens sociais com a chancela legal para o uso comedido da força. O desafio, conforme propõem Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 486) no que concerne a reformas significativas e estruturais nas formas autoritárias de organização, e podem ser assim resumidos, pois frequentemente, as mudanças nas práticas institucionalizadas implicam transformações no campo organizacional, seja incorporando novos atores, ou pela reorientação das estratégias organizacionais. A questão aqui trazida é, de que forma, a segurança pública pode ser sinônimo de práticas democráticas de controle social e de como elas vão moldar comportamentos.

Considerando os questionamentos que fazem Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 494):

Por que é a polícia que é chamada quando a força pode ser útil? O que distingue o uso da força pela polícia do uso da força por qualquer outros atores? A polícia é uma resposta ao desafio de produzir enforcement sem que este leve à tirania ou passe a servir interesses particulares. Por essa razão, o uso da força pela polícia com consentimento social, sob o império da Lei.

Tendo em vista os dados pertinentes à letalidade policial verifica-se que o uso da força letal no período 2013 foram 313 e em 2014, diminuiu para 278 mortes por intervenção policial na Bahia. Em todo o país em 2013 foram 2.202 mortes pela intervenção da polícia e em 2014 foram 3009. Isto significa dizer que o uso da força letal pelo braço armado do estado ainda é alta. Mas, a criminalidade está com armamento de grande poder lesivo e não encontra na figura policial, o respeito para render-se. Os criminosos têm enfrentados, sem medir consequências, os policiais. O estado representado pelo signo da Polícia deve agir com preparo técnico e rigor necessário para dissuadir às afrontas ao estado de direito, tendo em vista a proteção do tecido social.

5.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS DIREITOS HUMANOS NO PPV

Em um Estado que os princípios republicanos orientam a sua atuação, aos órgãos de segurança pública, se espera conduta que se harmonize com o princípio

democrático, com os direitos humanos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Os órgãos integrantes do sistema de segurança pública e seus agentes policiais devem subordinação à Constituição e às leis, sendo que suas ações levem em consideração o respeito e observância aos princípios constitucionais, mesmo no enfrentamento à criminalidade.

Conforme advertem Carvalho e Silva (2011, p. 62) que:

No Brasil, somente uma década após a promulgação da 'Constituição Cidadã', que estabeleceu a segurança pública como 'dever do Estado e responsabilidade de todos', a política de segurança pública passa a ser pensada sob o contexto de uma sociedade democraticamente organizada, pautada no respeito aos direitos humanos, em que o enfrentamento da criminalidade não significa a instituição da arbitrariedade, mas a adoção de procedimentos tático operacionais e político-sociais que considerem a questão em sua complexidade. Nesse panorama, no ano 2000, é criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), e no ano de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), inovando a forma de abordar dessas questões.

A promoção da segurança sempre vai requerer o sacrifício da liberdade, enquanto esta só pode ser ampliada à custa da segurança. É paradoxal e por isso mesmo que a segurança só se realiza com a participação de todos. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a promoção da segurança pública trata-se de um dever do Estado, sendo um direito individual e atribuindo à coletividade a responsabilidade, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade pessoais e patrimoniais. Elencando, ainda os órgãos policiais à disposição do ente estatal para a consecução de tal desiderato, quer seja no âmbito da União com as polícias federal, rodoviária e ferroviária, quer seja no âmbito estadual com as polícias civis e militares e bombeiros militares. Argumentam os autores Lima, Ratton e Azevedo (2014, p. 483), que "A CF/88, em seu artigo 144, definirá tão somente quais são as instituições públicas encarregadas por prover segurança 'pública'."

Esses órgãos responsáveis por promover a segurança pública devem ter em sua meta organizacional, o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois este apresenta íntima ligação com os chamados direitos humanos, os quais consubstanciam os direitos fundamentais inerentes a toda pessoa, somente pelo fato de ser humano. Então, os direitos humanos não são concedidos, mas sim devidos a todo homem pela sociedade política. Isto quer dizer que não é uma concessão, uma benesse estatal, trata-se de um direito.

Carvalho e Silva (2011, p. 66) argumentam que no processo de estruturação da política de segurança pública exige rompimento com velhos modelos, inclusão de sistematização das ações associando a programas pautados na valorização do ser humano sob todos os aspectos, considerando os contextos sociais dos cidadãos. Para a consolidação de uma política de segurança pública de Estado no Brasil, que seja alicerçada em princípios democráticos, de solidariedade e dignidade do ser humano, seria um grande avanço que indica que os desafios a serem superados tornam indispensável o exercício da cidadania com base nos direitos de igualdade e na justiça social.

Sobre os direitos sociais da liberdade e da segurança são verdadeiros desafios dos operadores da segurança pública, pois tais direitos muitas vezes são colidentes e de difícil conciliação, pois conforme Bauman (2003, p. 24):

sem liberdade equivale a escravidão (e, além disso, sem uma injeção de liberdade, acaba por ser afinal um tipo muito inseguro de segurança); e a liberdade sem segurança equivale a estar perdido e abandonado (e, no limite, sem uma injeção de segurança, acaba por ser uma liberdade muito pouco livre). Essa circunstância provoca nos filósofos uma dor de cabeça sem cura conhecida. Ela também torna a vida em comum um conflito sem fim, pois a segurança sacrificada em nome da liberdade tende a ser a segurança dos outros; e a liberdade sacrificada em nome da segurança tende a ser a liberdade dos outros.

Os direitos humanos são balizadores da ação policial, nesse sentido a SENASP estabeleceu uma matriz curricular voltada para a formação e capacitação dos policiais brasileiros tendo como parâmetro o respeito à cidadania e direitos fundamentais. Conforme argumenta Poncioni (2013, p. 50):

Sob a sua batuta, destacam-se algumas iniciativas como a criação da “Matriz Curricular Nacional para o ensino policial”, lançada pela Senasp, em 2003, a concessão de bolsas-formação para policiais civis e militares, a realização dos cursos de especialização promovidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), criada em 2005, em parceria com universidades públicas e privadas para profissionais da área e da sociedade civil organizada e os cursos de educação à distância através dos telecentros. Salienta-se, ainda, algumas ações como a realização dos cursos de Direitos Humanos para policiais, dos fóruns, dos seminários, das mesas-redondas, entre outros, desenvolvidos em grande parte do território nacional.

Contudo, ocorre que o postulado dos direitos humanos não pode ser apenas positivado ou declarado, como acontece atualmente, pois o ideal que se pretende alcançar é a efetiva proteção destes direitos, sendo necessário, para tanto,

estabelecer mecanismos eficientes como forma de garantir os direitos fundamentais reconhecidos. Isso implica que os órgãos do estado atuem para garantir e preservar os direitos de cada cidadão e da sociedade na sua totalidade.

Dentre aqueles princípios erigidos como fundamentos do Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988, destaca-se o princípio da dignidade da pessoa humana, disposto no art. 1º, inciso III, CF/88.

Conforme Piovesan (2003) ao analisar o princípio da dignidade da pessoa humana argumenta se tratar realmente de um "verdadeiro superprincípio constitucional", de maneira que ao constitucionalismo contemporâneo é concedido especial sentido, unidade e racionalidade (PIOVESAN, 2003, p. 393).

De fato, a dignidade humana é tida como valor supremo, atraindo o conteúdo de todos os direitos fundamentais para que não se traduzam em meros enunciados programáticos. Cabe relevar que a relação do princípio da dignidade da pessoa humana com as normas de direitos fundamentais, consoante entendimento de Sarlet (2006, p. 103), "[...] não pode se caracterizar apenas como subsidiária destas, mas sim por uma substancial fundamentalidade, de modo que a violação de qualquer direito fundamental é também afronta à dignidade da pessoa."

Assim sendo, todo ser humano possui a dignidade que lhe é inerente e indissociável como qualidade que o faz merecedor do respeito e consideração da comunidade e do Estado. Nenhuma pessoa pode ser abdicada desta qualidade, a qual implica ainda um complexo de direitos e deveres fundamentais que lhe asseguram contra qualquer ato desumano ou degradante. Além disso, ela se apresenta como garantia às condições mínimas existenciais, bem como à participação ativa na vida em sociedade.

O princípio da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da ordem jurídica brasileira, conforme adverte Sarlet (2006, p. 104): "[...] não há como negar que os direitos à vida, liberdade e igualdade correspondem diretamente às exigências mais elementares de dignidade da pessoa humana."

A política de segurança pública deve seguir a diretriz dada pelo princípio da dignidade da pessoa humana que consubstancia os direitos humanos na consecução dos objetivos de preservar vidas e promover a paz social. O Pacto Pela Vida traduz essa orientação na perspectiva de implantar e desenvolver um policiamento preventivo comunitário, em que o policial que atua diretamente nas comunidades deve passar por uma capacitação com enfoque nos direitos humanos.

A atividade policial no enfrentamento à criminalidade violenta guarda peculiaridade que muitas vezes, o agente entre em conflito, se a sua atuação está em consonância aos direitos humanos. Nessa linha, Sarlet (2006) verifica a possibilidade de relativização do princípio da dignidade da pessoa humana justificável pela defesa da dignidade humana de outros, quando esta dignidade dos integrantes da sociedade estiver ameaçada. Pois, a dignidade pessoal pode ceder em face de valores sociais mais relevantes, designadamente quando o intuito for o de salvaguardar a vida e a dignidade pessoal dos demais integrantes de determinada comunidade. Ora, se em razão de confronto entre princípios haverá de realizar a devida ponderação. Então, o policial não está impedido de agir com austeridade e rigor que a ocorrência assim exijam, pois age em defesa de uma dignidade coletiva, sendo possível mitigar a sua aplicação em face de outros bens jurídicos tutelados pelo estado, assim:

[...] o princípio da dignidade individual admite certa relativização, justificada pela necessidade de proteção da dignidade de terceiros, especialmente quando se trata de resguardar a dignidade de todos os integrantes de uma determinada comunidade. (SARLET, 2006, p. 104)

Tendo a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, instituído pela Constituição Federal de 1988, elevado a princípio basilar. Nessa linha Soares (2010, p. 135), defende que “o legislador constituinte brasileiro conferiu à ideia de dignidade da pessoa humana a qualidade de norma embasadora de todo o sistema constitucional, que orienta a compreensão da totalidade do catálogo de direitos fundamentais.”

Norberto Bobbio (2006, p. 30) adverte que:

Não está em saber quais, quantos são esses direitos, qual a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos; mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Numa perspectiva contratualista, vale ressaltar que os direitos fundamentais, traduzem-se em opções políticas do estado, a fim de proteger àqueles direitos considerados indispensáveis ao bem estar de seus cidadãos. Para Dimoulis e Martins (2008, p. 63) o objetivo precípua dos direitos fundamentais consiste em

conferir aos indivíduos uma posição jurídica de direito subjetivo, limitando a liberdade de atuação dos órgãos estatais.

A ação do Pacto Pela Vida deve ser orientada para a defesa do estado democrático e respeito aos direitos fundamentais, mesmo nas áreas consideradas de risco e com grande probabilidade de conflito entre a polícia e os grupos criminosos, a ação haverá de ser qualificada e eficiente.

A *Revista Brasileira de Segurança Pública* (2013, p. 90) define que:

Direitos humanos fazem parte de um conjunto de direitos que se baseiam numa tradição mais antiga de direitos derivados da filosofia, da história e da teoria política normativa, e que agora incluem três subconjuntos de direitos: os direitos civis e políticos; os direitos econômicos, sociais e culturais; e os direitos de solidariedade (LANDMAN, 2011). Em termos gerais, direitos humanos significam respeito à dignidade da pessoa humana e proteção contra o trato abusivo.

Assim, o desafio da segurança pública está em conciliar o respeito aos direitos humanos e combater eficazmente a criminalidade violenta,

Desse modo, o dilema proposto às polícias é agir com respeito aos direitos humanos num cenário que exige ações duras contra a violência criminosa. É nessa situação que a variável direitos humanos pode ser relativizada dependendo de quem são os envolvidos. (RBSP, 2013, p. 92)

Nesse contexto surge a questão do monopólio do Estado para o uso da força. Portanto, o uso legítimo da força, o reestabelecimento da confiança da polícia com a sociedade e o inafastável respeito aos direitos humanos, são variáveis que levarão à eficácia policial contra a criminalidade crescente.

Conforme Soares (2007):

A ligação entre esses termos é inextricável, orgânica, necessária. A experiência internacional demonstrou que a polícia só pode ser eficiente se contar com a confiança da população, seja porque precisa de dados, denúncias, registros de ocorrência e orientações sobre as microdinâmicas cotidianas do crime, seja porque a segurança inclui uma importante dimensão subjetiva e intersubjetiva, para cuja experiência positiva é indispensável o reconhecimento da legitimidade e da confiabilidade (isto é, da previsibilidade) da polícia. Além disso, tecnicamente, o gradiente de uso da força não só constitui o método funcionalmente apropriado às ações policiais, como corresponde à aplicação prática dos direitos humanos, os quais incluem a legítima defesa.

5.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

O Estado, enquanto ente político destinado a assegurar o bem comum, tem o dever de prestar serviços públicos de forma qualitativa. É necessário que todo o aparelho administrativo volte-se à realização das necessidades dos administrados com qualidade e eficiência. Nesse sentido, com base no disposto no §7º do artigo 144, da Constituição Federal (CF), em que assegura que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, percebe-se a diretriz à administração pública em buscar a eficiência.

Através de uma gestão voltada para a melhoria da prestação do serviço público de qualidade à sociedade, o Estado legitima suas ações quando visa o interesse dos cidadãos. Para Vieira (2009, p. 1):

Observa-se a preocupação com a eficiência e a legitimidade na Gestão Pública Brasileira. A Administração Pública, atualmente, passa a adotar novos métodos de atuação voltados para a cultura do diálogo, de favorecer o trabalho da sociedade sobre ela mesma. Percebe-se que a administração depende da vitalidade das intervenções sociais e da dinâmica dos atores sociais. A administração assume hoje a função de harmonizar o comportamento dos atores sociais, procurando ser mais transparente, distanciando-se dos modelos burocráticos puramente gerenciais e neoliberais.

A pesquisa demonstrou que o Programa Pacto Pela Vida se compromete na busca por uma atuação eficiente e eficaz, almejando a obtenção de resultados positivos, o que se verifica através da Lei nº 12.371 de dezembro 2011, do estado da Bahia em que institui prêmio para os policiais que desempenharem positivamente suas funções para alcançar as metas de redução de crimes violentos letais, e que revela também a valorização da atividade policial, conforme se verifica em Art. 8º:

Fica instituído o Prêmio por Desempenho Policial - PDP, parcela de caráter eventual, atribuída aos servidores em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial, em virtude do alcance de metas pré-estabelecidas, em função do desempenho no processo de redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.

Para Chiavenato (2008, p. 6), a organização racional do trabalho descreve que a observação e a identificação dos variados métodos para o desenvolvimento de uma determinada tarefa, incentivos e prêmios, identificando as melhores

ferramentas para economizar tempo e aumentar a produtividade se dá através da divisão e especialização do trabalho a ser desempenhado.

A racionalização da gestão voltada para a obtenção de resultado é desenvolvida com a distribuição e divisão das tarefas verificando e analisando sempre o processo e seus operadores, pois ao se racionalizar o trabalho parte-se do princípio que a análise da operação e execução da tarefa consegue-se obtenção de melhores resultados.

Eficiência e eficácia são termos utilizados para orientar os operadores do sistema através do empenho na obtenção de resultados positivos. Argumenta Vieira (2009, p. 9) que “A gestão pública na busca pela eficiência é a situação em que, no contexto organizacional, agregam-se ao conceito de eficiência, de eficácia e efetividade, que, entretanto, nem sempre têm sido usados uniformemente.”

Vale trazer à discussão, a reforma administrativa ocorrida com a promulgação da emenda constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, que incluiu no ordenamento jurídico brasileiro, de forma expressa, o princípio da eficiência, previsto no artigo 37, da Constituição Federal de 1988. Impõe-se que seja observado na atividade policial este princípio, até porque é corolário do princípio da legalidade. E a ação policial voltada para a preservação de vidas há de ser dentro da legalidade.

Vale ressaltar que encontramos destaque ao princípio da eficiência em lei infraconstitucional, a exemplo do artigo 2º da Lei 9.874/1999 que trata do processo administrativo no âmbito federal, e também inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, anexado aos da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

Para Meirelles (1993, p. 90), a eficiência é um dos deveres da administração, sendo o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.

A ideia de tão somente prestar o serviço público não basta. O agente estatal de segurança pública deve buscar a qualidade necessária no atendimento à coletividade. Ainda com Meirelles (1993, p. 90) é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, “[...] exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”

Há de se acrescentar que o dever de eficiência corresponde ao dever de boa administração, de prestar qualificadamente os serviços públicos. Para Di Pietro (2000, p. 83), o princípio da eficiência apresenta, dois aspectos, o primeiro que se revela no modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados e o segundo diz respeito ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, incluindo também o mesmo objetivo dos agentes de alcançar os melhores resultados no oferecimento do serviço público aos cidadãos.

Acrescenta Di Pietro (2000, p. 84), que o princípio da eficiência é princípio que “[...] se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.”

De fato, almeja-se que os serviços públicos sejam realizados com adequação às necessidades da sociedade que contribui, de forma efetiva e incondicional, para garantir entre outras, o direito à prestação de uma segurança pública de qualidade.

A eficiência aproxima-se da ideia de prestação de serviços públicos de boa qualidade. Visa-se a atingir os objetivos, traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho público tendo em pauta o cidadão.

A atividade policial integra o rol dos serviços essenciais e sua importância traduz em maximizar o potencial da qualidade do seu serviço prestado à sociedade. O policial deverá sempre utilizar dos meios mais seguros e produzir o resultado positivo esperado em respeito aos direitos humanos. O princípio da eficiência é um vetor da atuação policial na segurança pública e se situa na ordem político-jurídica, por ser consequência lógica do Estado de Direito organizado que visa a prestação de serviços públicos adequados.

Para Soares e Guindani (2007, p. 11):

A segunda razão pela qual a eficiência policial não é obstada pelo respeito aos direitos humanos, mas sim tributária deste respeito, é a seguinte: quando se diz que um policial respeita os princípios assinalados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, diz-se, na prática, que ele (ou ela) aplica com fidelidade o que aprendeu na escola de formação, nas aulas nas quais foi instruído a propósito do que, em linguagem técnica, se chama «gradiente do uso da força.

Pelo que se percebe, pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do agente público, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. E tudo isso mediante a adoção de procedimentos transparentes e acessíveis ao público em geral. Significa dizer que não bastará apenas atuar dentro da legalidade, mas que ter-se-á, ainda, necessariamente, que visar-se a resultados positivos para o serviço público e o atendimento satisfatório, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas, na linha do pensamento de Greene (2007, p. 49) “A concepção tradicional sustenta que o beneficiário do serviço policial é a comunidade.”

Conforme ressaltado, a chamada reforma administrativa verificada no Brasil com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, incluiu no ordenamento jurídico brasileiro, de forma explícita na Constituição Federal, o princípio da eficiência, no artigo 37 da Magna Carta. A referência a tão importante princípio, constante do ápice do ordenamento jurídico pátrio, consta também no artigo 2º, da Lei 9.874, de 29 de janeiro de 1999, a qual trata do processo administrativo no âmbito federal, também inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, alinhado aos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

Os princípios são as ideias centrais de um sistema, ao qual dão um sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se e como conduzir-se de forma otimizada da administração pública, em especial da atividade policial que não há de descurar-se da eficiência e dos outros feixes de princípios constitucionais que sustentam e dão legitimidade à atuação estatal irradiando seus efeitos constitucionais sobre a gestão racional da segurança pública, em defesa dos direitos e interesses coletivos.

A eficiência da atividade policial é um direito da sociedade, e esta sociedade reclama por uma segurança pública que proteja a dignidade da pessoa humana, que utilize ferramentas de informações e inteligência policial e que desenvolva a integração entre os vários atores sociais.

A importância do princípio da eficiência dentro do sistema da segurança estatal tem a utilidade de fundamentar e dar parâmetros à implementação de políticas de segurança pública construída após a verificação dos dados sobre a eficiência na gestão ou atuação policial.

Com a inserção da eficiência na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o cidadão passa a ter o direito de questionar a qualidade dos serviços e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por ente terceirizado. Nesta ideia, o estado tem o dever de zelar pela prestação de serviços públicos qualificados, isto implica, dever de agir para oferecer aos cidadãos serviço de boa qualidade. Nessa linha de pensamento, a participação do cidadão na formulação de políticas públicas de segurança é necessária para a legitimidade da ação social e guarda relação direta com o direito à uma atuação estatal eficiente sob os auspícios da cidadania.

Em mais uma oportunidade, nos apoiamos na lição de Meirelles (1993, p. 90) argumentando sobre a eficiência como um dos deveres da administração. Definindo-a como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Meirelles (1999) acrescenta que o dever de eficiência corresponde ao dever de fazer a boa administração, conforme adotado na doutrina italiana. E ressaltar que este dever encontra-se consagrado no ordenamento jurídico pátrio quando submete toda a atividade da administração pública ao controle de resultado.

Assinala ainda Meirelles (1999, p. 91), que:

A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge aspectos quantitativos e qualitativos do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administradores e para a administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na trílice linha administrativa, econômica e técnica.

A eficiência deve pautar a atuação dos agentes de segurança pública. Porém, não há de se divorciar este princípio dos princípios constitucionais que garantem um respeito intrínseco à dignidade da pessoa humana. O princípio da eficiência visa-se a atingir os objetivos do serviço público, traduzidos por boa prestação de serviços e respeito aos direitos fundamentais e humanos.

Como advertem Soares e Guindani (2007, p. 10):

A questão não é de natureza ou substância das instituições policiais, nem de essências ou de funções históricas mecanicamente determinadas e inalteráveis, mas de políticas de segurança pública, prioridades, compromissos democráticos com a equidade e com os princípios da cidadania. E isso tudo é indissociável da escolha do tipo e gestão, do modelo organizacional a adotar e das orientações valorativas a privilegiar. Sabemos que só haverá eficiência policial (uma eficiência que realmente mereça este nome e que não guarde nenhuma ironia, nem oculte deformidades), nos marcos do Estado Democrático de Direito, com a observância rigorosa da legalidade constitucional e o respeito aos direitos humanos.

Portanto, é dever do agente de segurança pública agir em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, com a moralidade administrativa e com o princípio da boa administração pública, com o princípio vetor da dignidade da pessoa humana, principalmente quando se lança uma política pública visando a preservação de vidas.

A busca por eficiência policial, uma eficiência que realmente mereça este nome e que não guarde nenhuma ironia, nem oculte deformidades, nos parâmetros do Estado Democrático de Direito, com a observância rigorosa da legalidade constitucional e o respeito aos direitos humanos, conforme adverte Soares (2006, p. 95) que “[...] há como agir de modo eficiente, em curto espaço de tempo e mobilizando poucos recursos, sobre as dinâmicas imediatamente geradoras daqueles fenômenos que desejamos evitar ou conter.”

Para Costa (2005, p. 17) que critica a falta de implementação de programas e políticas públicas de segurança e defende que tal implementação tem que deixar de ser excludente, tornando-se necessário “[...] ampliar o conhecimento sobre a problemática da gestão da segurança pública, especialmente quanto aos critérios de eficácia da atuação policial.”

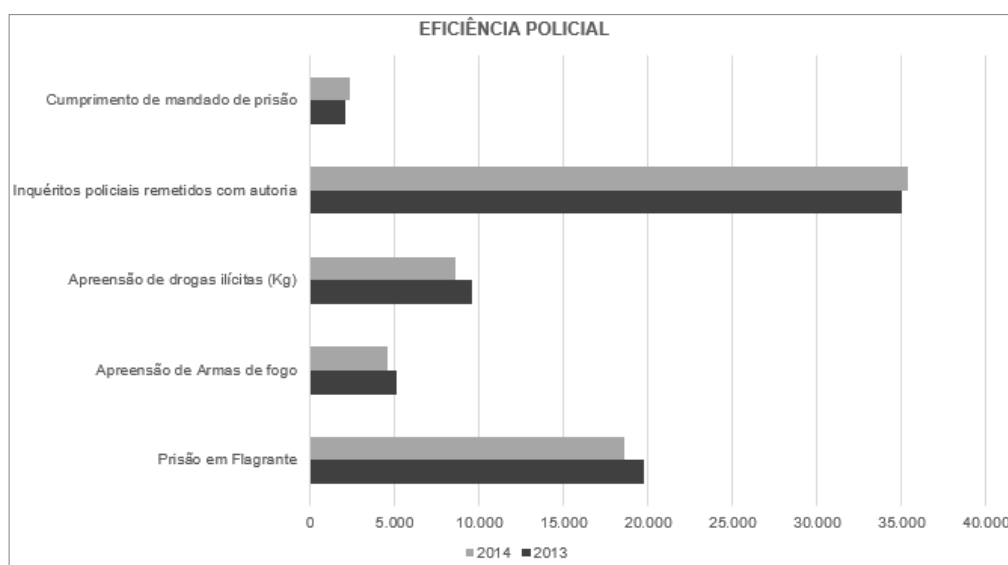
Sobre a eficiência policial considerada a sua análise com base em algumas variáveis fornecidas pela Secretaria da Segurança Pública da Bahia. Percebe-se no comparativo dos anos 2013 e 2014 houve o decréscimo na quantidade de prisão em

flagrante, apreensão de armas de fogo e drogas. Aumentou os números de remessa de inquéritos policiais com a identificação da autoria dos crimes. Verificou-se também aumento no cumprimento de mandado de prisão.

EFICIÊNCIA POLICIAL		
INDICADORES	2013	2014
Prisão em Flagrante	19.787	18.582
Apreensão de Armas de fogo	5.157	4.599
Apreensão de drogas ilícitas (Kg)	9.583	8.627
Inquéritos policiais remetidos com autoria	35.038	35.391
Cumprimento de mandado de prisão	2.065	2.327

Fonte: SSP/BA 2015

Esta representação gráfica corresponde à tabela anterior sobre a o desempenho policial nos anos 2013 e 2014.



De acordo com Greene (2007, p. 24) há dois objetivos nos esforços policiais ao lidarem com o crime: a redução do crime real e o aumento do conforto do cidadão garantindo-lhe uma convivência pacífica e harmônica na sociedade.

Para Vieira (2009, p. 2):

Observa-se a preocupação com a eficiência e a legitimidade na Gestão Pública Brasileira. A Administração Pública, atualmente, passa a adotar novos métodos de atuação voltados para a cultura do diálogo, de favorecer

o trabalho da sociedade sobre ela mesma. Percebe-se que a administração depende da vitalidade das intervenções sociais e da dinâmica dos atores sociais.

Os métodos para uma gestão profícua e eficiente exigem congregação de esforços e diálogo constante com os envolvidos no processo, pensando no viés constitucional dado pelo princípio da eficiência imposto à Administração Pública.

5.3 A ÉTICA NA FORMAÇÃO DO POLICIAL COMUNITÁRIO

Ética, moral, senso moral e consciência moral são termos utilizados e que trazem certa confusão conceitual, sendo muitas vezes empregados como sinônimos. Faremos um estudo no sentido de deixar um pouco mais aclarado tais conceitos.

Vale trazer à baila o significado de Ética, entendida como uma ciência que estuda a moral, se preocupando com os elementos universais que permitem que as ações sejam avaliadas na concepção do bem ou mal. Está ligada às virtudes, aos valores morais e à justiça, em busca de promover o bem comum. Por outro lado a Moral consiste numa norma de conduta entre os cidadãos entendida como a tradição e costume de uma sociedade, estando vinculada àquilo que deve ser feito, ou seja, está no campo do dever-ser.

Para Ferreira (2007, p. 242) a evolução semântica paralela de Ética e Moral a partir de sua origem etimológica não apresenta nenhuma diferença significativa entre os dois termos, pois ambos designa o mesmo objeto, que é o costume socialmente considerado, isto é o hábito do indivíduo de agir segundo o costume estabelecido e legitimado pela sociedade.

Nessa linha filosófico-ética, a formação do policial que integrará o novo conceito de policiamento de proximidade, proposto pelo Pacto Pela Vida, exige que sejam inseridas noções claras de cidadania, dignidade, direitos humanos, visando despertar sempre o sentimento ético e moral, tendo em vista o estreitamento dos laços com a comunidade em que atua pautado na relação de confiança.

O agir ético é um imperativo para a relação e convívio social harmônico, pois a conduta pessoal atinge a todos que integram o tecido social, nesse sentido Ferreira (2007, p. 238):

Na sociedade atual verifica-se uma realidade conflitante fundamentada numa crise de sentido e de valores que se apresenta na vida pessoal e nas

relações sociais. Neste contexto, percebe-se uma inquietação pelo sentido da vida e do ser no mundo e daí vemos reaparecer paulatinamente o interesse pelo tema da ética, enquanto eixo central de reflexão sobre a conduta do ser humano, nos debates intelectuais, nos currículos e cotidianos escolares.

Tendo em vista que o senso moral é aquele que diz respeito aos nossos sentimentos e nossas ações diante de determinado fato considerado injusto, isto é, um repúdio a uma ação imoral. E a consciência moral aquela que diz respeito a situações de extrema aflição e angústia, em que há dúvidas quanto à decisão a tomar e que exigem que decidamos o que fazer, justifiquemos para nós mesmos e para os outros as razões de nossas decisões e assumamos todas as consequências delas advindas, porque somos responsáveis pelas consequências de nossas opções. Logo, essas são reflexões que devem ser construídas e levadas para o policial, que deve internalizá-las para melhor desempenhar seu papel institucional para o bem da coletividade. A práxis individual abrangendo todos os aspectos sociais, conforme Vaz (2000, p. 15) adverte que:

a filosofia moderna pressupõe uma nítida distinção ou mesmo uma oposição entre as motivações que regem o agir do indivíduo, impelido por necessidades e interesses, e os objetivos da sociedade política, estabelecidos segundo o imperativo de sua ordenação, conservação, fortalecimento e progresso. Foi provavelmente no clima intelectual formado sob a influência dessa distinção que a significação do termo Moral refletiu progressivamente para o terreno da praxis individual, enquanto o termo Ética viu ampliar-se seu campo de significação passando a abranger todos os aspectos da praxis social, seja em suas formas históricas empíricas, das quais se ocupam as Ciências humanas (Etnologia e Antropologia cultural); seja em sua estrutura teórica, da qual, segundo pensamos, deve-se ocupar a Filosofia.

Nesse sentido Aristóteles em clássica explanação sobre a ética: “Admite-se que toda arte e toda investigação, assim como toda ação e toda escolha, têm em mira um bem qualquer; e por isso foi dito, com muito acerto, que o bem é aquilo a que todas as coisas tendem”. (ARISTÓTELES, 1991, p. 3) A ação policial devera atender a um fim em benefício da comunidade.

A implementação da política pública Pacto Pela Vida que tem como objetivo principal a preservação da vida humana, sendo um bem a ser alcançado pela proteção do Estado. Na linha de pensamento aristotélico, vale a advertência “Mas observa-se entre os fins uma certa diferença: alguns são atividades, outros são produtos distintos das atividades que os produzem. Onde existem fins distintos das

ações, são eles por natureza mais excelentes do que estas.” (ARISTÓTELES, 1991, p. 26) Exemplifica, pois o fim da arte médica é a saúde, o da construção naval é um navio, o da estratégia é a vitória e o da economia é a riqueza, percorrendo essa trilha construída, infere-se que o fim proposto pela política Pacto Pela Vida é a redução de crimes violentos letais intencionais.

O policial geralmente recebe uma formação profissional para adquirir o *ethos* guerreiro, contudo a proposta ética é justamente que o seu agir seja um agir em busca da excelência e em prol da comunidade. O policial comunitário haverá de compreender que sua ação virtuosa de proteger a sociedade deve ser dentro da moldura da legalidade. Conforme Ferreira (2007, p. 242):

No decorrer das tentativas racionais de interpretação do *ethos*, na filosofia grega clássica, dois paradigmas teóricos se apresentam: *ethos* na sociedade: a lei (*nomos*) e *ethos* no indivíduo: a virtude (*arete*). A partir desses dois enfoques do *ethos* procedem as duas disciplinas que compartilham o domínio da práxis: Ética e Política, unificadas, segundo Aristóteles, na qualidade de saber prático, pela unidade objetiva do *ethos*. (FERREIRA, 2007, p. 242).

A formação e educação ética dos profissionais que irão desenvolver tais funções sociais devem ser forte e consistente, com embasamento na busca por resultados, conforme orientação aristotélica, mas devem ser semelhantes a arqueiros que têm um alvo certo para a sua pontaria, e assim alcançarão mais facilmente aquilo que se propõem alcançar. Logo, há de ter um esforço para determinar, ainda que, em linhas gerais apenas, o que se deseja atingir de forma clara e objetiva. E o fundamento do PPV deve ser repassado para cada policial que atua diretamente na prevenção social do crime, o policial que está na ponta do sistema precisa conhecer o real significado da política pública de segurança que desenvolverá operacionalmente.

A conduta ética passa necessariamente por reconhecimento e preparação pessoal constante, pois o compromisso para a segurança pública destacado no Plano Plurianual (2012-2015, p. 102) é “[...] promover a formação, capacitação e valorização do profissional de segurança pública, com foco no policial cidadão, para melhoria da qualidade dos serviços prestados’.”

Sobre o termo, Ética, Ferreira (2007, p. 241) esclarece que:

No corpo desta linguagem filosófica encontramos duas grafias diferentes, mas estreitamente relacionadas a uma mesma realidade: éthos (h)/qoj) com a inicial êta, significando morada, e éthos (e)/qoj) com inicial épsilon, para designar hábito, costume. Analisando a junção destas duas grafias distintas, vemos que elas traduzem de uma forma mais completa uma mesma realidade histórico-social dos costumes e sua presença no comportamento dos indivíduos. Nesta mesma junção poderemos alcançar também o uso do termo Ética – ethiké – correspondendo a um tipo determinado de saber que tem por objetivo específico a práxis, ou seja, a excelência do agir humano em sua essencial destinação: a realização do Bem na vida do indivíduo e da cidade, por meio do qual podem se desenvolver hábitos fundamentados em valores e princípios que possam tornar possível e agradável a morada do homem no planeta, já que esta morada é coletiva e o homem um ser que se realiza na coletividade.

Na atividade policial do Pacto Pela Vida, com sua ação da Base Comunitária de Segurança, *loco* que atua o policial comunitário, que deve ser incentivado e motivado a agir eticamente e moralmente, um agir em busca da excelência do bem servir, pois o seu atuar é a ação do Estado em benefício da sociedade, isto dito mais claramente, em benefício de cada cidadão, em conformidade ao princípio constitucional fundante da nossa República: dignidade da pessoa humana. A proposta da formação e capacitação do policial que atua com o firme propósito de levar cidadania, respeitar os direitos humanos e a pessoa humana são necessários para o êxito da Política Pública Pacto Pela Vida, através da sua ação social através da Base Comunitária de Segurança.

Conforme o *Plano Plurianual do Estado da Bahia (2012-2015, p. 100)* ressalta que na consolidação de um Programa que visa impactar a ocorrência de crime o desafio é a construção de um modelo de polícia cidadã que atue em respeito e na preservação de direitos. Além de investimentos em infraestrutura, o modelo de segurança pública deve cuidar das questões referentes à remuneração, equipamento, treinamento, preparo técnico e psicológico e estabelecer rede de informação, de forma a nortear a formação policial com base na cidadania e garantia dos direitos humanos. Os objetivos devem estar pautados no estabelecimento de valores e garantias compatíveis com o Estado democrático de direito e aumentar a credibilidade e a confiança da sociedade em relação à polícia.

A formação do policial é o caminho para uma atuação técnico-profissional, que lida diariamente com conflitos sociais de toda ordem, assevera Poncioni (2013, p. 50) que na área da educação policial verificou-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, instituída em 1998, agiu como indutora e

articuladora das políticas públicas na área da segurança, buscando integração com os diversos atores.

No que se refere à Matriz Curricular Nacional para o ensino policial no Brasil, lançada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, em 2003, Poncioni (2013, p. 50) destaca que a Matriz oferece, a partir de uma definição institucional do profissional de segurança pública, no caso específicos dos policiais, os parâmetros técnicos para a mudança dos referenciais teórico-práticos da formação profissional. A proposta é romper com os paradigmas vigentes da formação profissional de policiais, que utilizam um modelo profissional policial tradicional, que mescla princípios militaristas e legalistas para o controle do crime, substituindo por um modelo profissional policial que enfatiza o serviço público, educação e treinamento, visando uma relação mais estreita entre a polícia e a comunidade, um modelo policial compatível às sociedades democráticas.

O estreitamento da relação polícia e sociedade passa por uma preparação contínua dos agentes públicos que atuam nas comunidades. A relação deverá ser pautada na confiança e a Polícia necessita envidar esforços para a construção dessa ponte social com capacitação e ressignificando sua prestação de serviço tendo em vista o seu destinatário: o cidadão.

Necessário se faz compreender que a segurança é um serviço público a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário final desse serviço, é o mandatário de um serviço público de segurança, o qual deve ser prestado com eficiência e eficácia. Necessário também é o entendimento que a Segurança integra o bloco constitucional dos Direitos Fundamentais e que o policial é um promotor da cidadania e detentor desta qualidade de cidadão. Conforme defende Balestreri (1998, p. 7) “O policial é, antes de tudo um cidadão, e na cidadania deve nutrir sua razão de ser. Irmana-se, assim, a todos os membros da comunidade em direitos e deveres.”

5.4 BASE COMUNITÁRIA DE SEGURANÇA: BRAÇO SOCIAL DO PACTO PELA VIDA

Entender a segurança pública como uma interação constante entre o estado e a sociedade é o papel fundamental para o desenvolvimento da política de segurança humana ou cidadã orientada para a resolutividade do conflito na comunidade em

que o fato ocorre. No contexto do Pacto Pela Vida a perspectiva é realizar uma intervenção transformando a lógica do crescimento dos crimes violentos letais através da reunião de esforços dos mais variados atores sociais.

Sobre a diretriz para a execução do policiamento de proximidade, o Plano Plurianual do estado da Bahia (2012-2015, p. 100) destaca que:

Observa-se que a Bahia tem seguido a tendência brasileira de adotar uma política de segurança pública baseada nos modelos de polícia de proximidade e policiamento comunitário. Esses modelos procuram romper o distanciamento e a hostilidade das comunidades em relação à polícia, que deve trabalhar próxima à população, interagindo e atuando de forma preventiva. O policiamento comunitário busca, assim, a constituição de uma rede de prevenção, com a comunidade participando do próprio planejamento das ações de policiamento. Dentro do contexto de políticas de prevenção, com fundamento nos princípios de polícia de proximidade e polícia comunitária, o desafio é construir um modelo que incorpore as especificidades estaduais.

Para Bengochea et al (2004, p. 120), as ações estatais comunitárias visam proteger e garantir os direitos individuais e coletivos, pois:

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos

A ideia da polícia comunitária, esperança da população nos dias atuais para ajudar na resolução dos conflitos sociais e dos problemas de segurança se apresenta sob o signo das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP, no Rio de Janeiro e as Bases Comunitárias de Segurança – BCS, na Bahia.

A pesquisa revelou o conceito que o Programa Pacto Pela Vida dá para as Bases Comunitárias de Segurança (BCS):

[...] são pontos de gerenciamento da operacionalidade policial com o objetivo de conferir segurança às comunidades, focando na prevenção. No seu entorno são realizadas diversas ações direcionadas à comunidade. A filosofia de atuação é o Policiamento Comunitário (de Proximidade). Importante equipamento de policiamento comunitário com o objetivo de promover a convivência pacífica em localidades identificadas como críticas, melhorando a integração das instituições de segurança pública com a comunidade local e reduzindo os índices de violência e criminalidade. (<http://www.pactopelavida.ba.gov.br/base-comunitaria-de-seguranca/>).

O Estado da Bahia conta com a implantação de quinze Bases Comunitárias de Segurança, a primeira foi instalada em Salvador, no bairro Calabar em 27/04/2011, com o seguinte descritivo:

Com efetivo de 110 PMs, que se revezam em três turnos, promove o policiamento ostensivo na região. A base conta também com videomonitoramento feito por nove câmeras e três viaturas. Além de dar mais segurança aos moradores, a unidade oferece cursos de capacitação, pré-vestibular e alfabetização para jovens e adultos. Também por meio da base, são realizadas ações de saúde e mutirões para serviços como emissão de documentos e cadastramento no programa Bolsa Família. No local ainda funciona o Centro Digital de Cidadania (CDC), que possui dez computadores conectados à internet banda larga, utilizados por qualquer morador do bairro. (<http://www.pactopelavida.ba.gov.br/base-comunitaria-de-seguranca/>).

A Base Comunitária de Segurança é composta por uma Recepção, Comando da Base/Sala de Reunião, Central de Telecomunicações e Centro de Cidadania. Esta composição demonstra o fomento à gestão de uma área tão sensível e que necessita aproximar o policial com a comunidade, numa perspectiva de prevenção da criminalidade, principalmente a violenta letal intencional.

Bayley e Skolnick (2006, p. 155) advertem:

[...] mas uma relação de cooperação entre polícia e os cidadãos depende essencialmente da impressão dada por cada agente em toda a força policial. Se os policiais respondem aos cidadãos com simpatia e eficiência, então vão ter do povo o tipo de apoio que daria a eles maior certeza de evitar o crime. Tem havido uma tendência em ver-se a prevenção do crime como relações com a comunidade.

Para Costa (2010, p. 125) ao examinar o funcionamento e o papel da polícia no mundo contemporâneo, baseando-se na comparação das informações históricas e contemporâneas, com finalidade de explicar as variações policiais por conta do equívoco da sua formação e o conseqüente afastamento da sociedade critica a falta de implementação de programas e políticas públicas de segurança e aduz que tal implementação tem que deixar de ser excludente. Segue Costa (2010) advertindo para a necessidade de ampliar o conhecimento sobre a problemática da gestão da segurança pública, especialmente quanto aos critérios de eficácia da atuação policial.

Velásquez (2000) busca identificar um caminho de restabelecer a confiança dos cidadãos na força pública, além de garantir a segurança desses cidadãos,

asseverando que a segurança, em toda a América Latina, é um dos temas de maior preocupação para os cidadãos, Estado-Nação e comunidades locais. No entanto, até hoje, existem poucas experiências documentadas de governos que conseguiram reduzir os índices de violência e criminalidade, trazendo segurança às pessoas. Destaca Velásquez (2000, p. 25) que: “[...] *hoy em toda America Latina la seguridad es uno de los temas que más preocupa a los ciudadanos y a los Estados nacionales y locales.*”

Verifica-se também a necessidade de elencar alguns elementos comuns para assumir a segurança como política pública, concebendo-a como um direito ínsito a todos os cidadãos e é o Estado que deve garanti-la. É uma defesa aos demais direitos, a exemplo da vida, personalidade, respeito às diferenças religiosas, política, enfim, respeito aos direitos humanos fundamentais. A segurança não deve ser considerada de esquerda ou de direita, simplesmente é um direito que deve ser respeitado e garantido por todo e qualquer governo. Por esta razão, as políticas públicas devem ser entendidas, como política pública de Estado.

Entendendo que as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme as regiões do país, conforme adverte Soares (2006, p. 25) que “O Brasil é tão diverso, que nenhuma generalização se sustenta. A sociedade brasileira, por sua complexidade, não admite simplificações”. Mas, o Estado há de apresentar soluções públicas de acordo com a complexidade do tema que é a segurança pública.

Para Florindo (2011, p. 172):

A atuação da organização policial – e de seus agentes – privilegia a discricionariedade no cumprimento de seu mandato legal, sobretudo para os policiais de linha, ou seja, aqueles que atuam nas ruas em contato com a população e suas contendas. A característica do trabalho do agente policial nas ruas, que privilegia a intervenção *in loco* no cenário do conflito, pressupõe que esse saiba discernir sobre os modos e meios apropriados de ação para cada situação. Cabe, em última instância, ao policial resolver a hora que se encerra a negociação e se inicia a contenção violenta, assim como cabe ao discernimento do agente intervir ou esperar para coletar mais dados que podem levar a implicação ou não do suspeito, para um posterior processo judicial.

No que diz respeito à formação e educação policial com um viés de respeito à cidadania foram impulsionadas pela SENASP ressaltando que a Segurança Pública é direito do cidadão. O policiamento comunitário exige um olhar diferenciado do policial que deixa de ser apenas um interventor nas ocorrências conflitantes e passa a atuar como agente de promoção da segurança pública, um direito do cidadão.

Essa mudança de paradigma deverá acontecer com capacitação e educação continuada, para que as teorias do período de formação policial consubstancie a sua prática operacional, sem que seja convencido pelo “currículo oculto”, que são as práticas executadas no cotidiano da atividade policial. Nesse sentido Poncioni (2013, p. 51) argumenta que:

O exame das propostas e realizações dos planos nacionais de segurança pública revela que, ao longo do período examinado, algumas proposições se mantiveram em relevo, como o incremento da formação e aperfeiçoamento profissional de policiais, sendo incorporadas ao longo dos anos em diversas iniciativas da Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça, com base em alguns relevantes princípios, segundo os quais a segurança pública é um direito do cidadão e a educação configura-se como um dos principais pilares para o aperfeiçoamento técnico e gerencial e o estabelecimento e/ou no aprofundamento do conteúdo democrático de práticas e rotinas das organizações policiais.

6 ANÁLISE DOS DADOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA

Para a realização da análise de dado referente à morte do ser humano, constatamos a utilização do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), do Ministério da Saúde (MS) que emprega a expressão “causas externas” para indicar as mortes violentas diferenciando das mortes por causas naturais.

Conforme o Mapa da Violência (2015, p. 9) traz a diferenciação das chamadas *causas naturais*, que são indicativas de deterioração do organismo ou da saúde devido a doenças e/ou ao envelhecimento, e as *causas externas* que nos remetem a fatores independentes do organismo humano, fatores que provocam lesões ou agravamentos à saúde levando à morte do indivíduo. Essas causas externas englobam um variado conjunto de circunstâncias, algumas tidas como acidentais (mortes no trânsito, quedas fatais, etc.) e outras como violentas (homicídios, suicídios, etc.). Por isso, um dos nomes atribuídos a esse conjunto é o de *acidentes e violências* ou, em outros casos, simplesmente *violências*, dividindo a mortalidade em dois grandes campos: o das mortes naturais e o das violentas.

Nesse sentido é bastante elucidativo o quanto previsto na legislação brasileira no que se refere aos registros de óbitos no país, em que a fonte básica para a análise dos homicídios é o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. A Lei nº 6.015 de 31/12/1973, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.216 de 30/06/1975, estabelece que nenhum sepultamento pode ser feito sem a certidão de registro de óbito correspondente. Esse registro deve ser feito à vista de declaração de óbito atestado por médico ou, na falta de médico, por duas pessoas qualificadas que tenham presenciados ou constatados a morte. Essas declarações são posteriormente coletadas pelas secretarias municipais de saúde, transferidas para as secretarias estaduais de saúde e centralizadas posteriormente no SIM/MS.

A declaração de óbito, é um documento padronizado nacionalmente, fornece dados relativos à idade, sexo, estado civil, profissão, local de residência da vítima e o local da ocorrência da morte. Outra informação relevante exigida pela legislação é a causa da morte. Tais causas são registradas pelo SIM seguindo os capítulos da Classificação Internacional de Doenças (CID), da Organização Mundial da Saúde

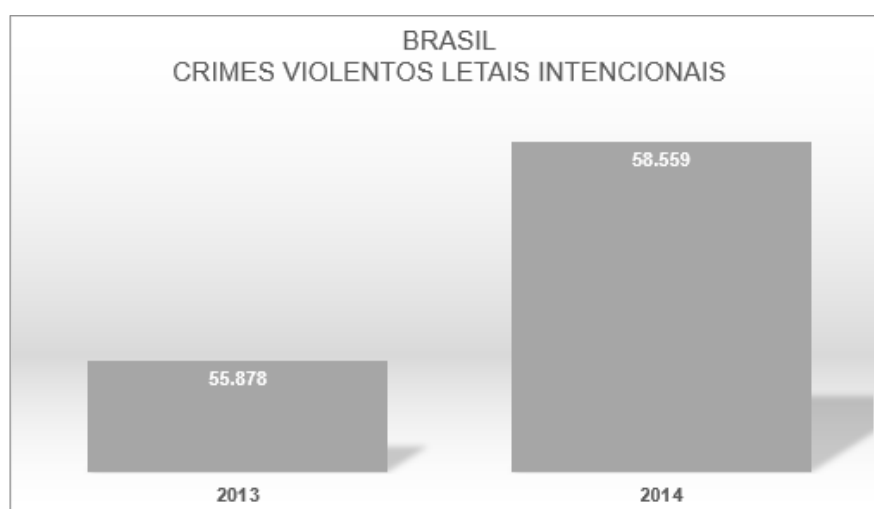
(OMS). A partir de 1996, o Ministério da Saúde adotou a décima revisão do CID (MAPA DA VIOLÊNCIA, 2015, p. 9).

Vale destacar, que os dados sobre os números de homicídios no Brasil torna o país como um dos mais violentos do mundo, em que mais de 10% dos assassinatos do mundo ocorreram no Brasil, desta forma ocupando a 16ª posição mundial com uma taxa de 25,2 homicídios a cada 100 mil habitantes.

BRASIL	
CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS	
ANO	NÚMEROS ABSOLUTOS
2013	55.878
2014	58.559

FONTE: 9º ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme o *9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, o número de homicídios dolosos contra a vida no Brasil no ano de 2014 chegou a 58.559. Este tipo de crime consiste em que as pessoas são mortas de forma violenta e intencional.



A pesquisa de campo visou a apreensão da percepção social sobre a política de segurança da Bahia denominada de Pacto Pela Vida, envolvendo as dimensões

institucional, social e política. Para tanto, fizemos um recorte, a fim de melhor conhecer o Pacto Pela Vida, e compreende uma análise dos dados de ocorrência com resultado morte, os chamados crimes violentos letais intencionais, na Área Integrada de Segurança Pública – AISP 16 (Pituba), que faz parte da Região Integrada de Segurança Pública – RISP (Atlântico) situada na capital, Salvador.

Os dados revelados pela pesquisa para a Bahia sobre a ocorrência de crimes violentos letais intencionais nos anos de 2013 e 2014 demonstraram que houve aumento, implicando dizer que o Pacto Pela Vida não surtiu o efeito desejado de redução em 6% ao analisar a meta estabelecida para o Estado.

BAHIA			
CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS			
ANO	NÚMEROS ABSOLUTOS	VIDAS PRESERVADAS	VARIAÇÃO
2013	5.713		
2014	5.987	NÃO HOUVE	4,8%

FONTE: SSP/BA; DATASUS/SVS/MS

Para termos uma visão da dimensão do número de homicídio, o estudo revelou os dados de CVLI para os demais municípios da Bahia, e verificou-se que o Pacto Pela Vida não conseguiu atingir a meta de redução do CVLI em 6%.

INTERIOR (DEMAIS MUNICÍPIOS) DA BAHIA			
CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS			
ANO	NÚMEROS ABSOLUTOS	VIDAS PRESERVADAS	VARIAÇÃO
2013	3.480		
2014	3.789	NÃO HOUVE	8,3%

FONTE: SSP/BA; DATASUS/SVS/MS

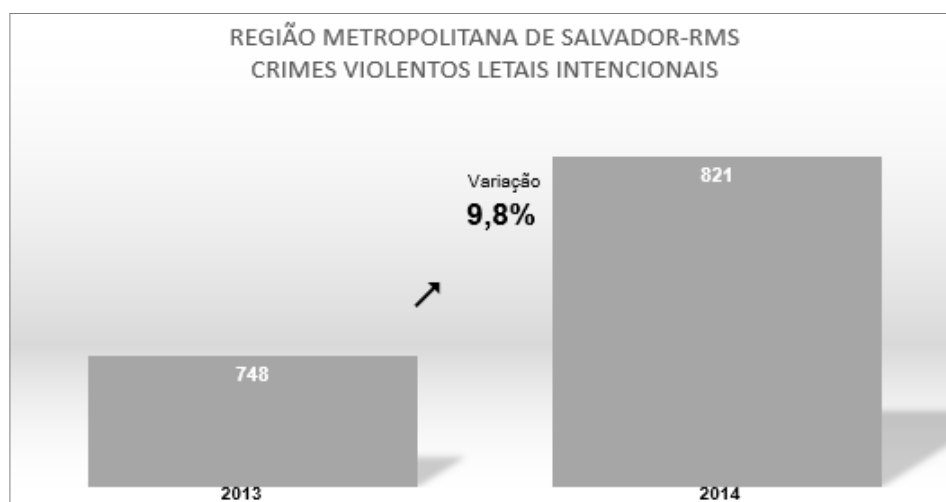
Os dados sobre a Região Metropolitana de Salvador revelam que o Pacto Pela Vida não obteve êxito no alcance da meta, conforme se verifica na Tabela e gráfico abaixo.

REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR - RMS

CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS

ANO	NÚMEROS ABSOLUTOS	VIDAS PRESERVADAS	VARIAÇÃO
2013	748		
2014	821	NÃO HOUVE	9,8%

FONTE: SSP/BA; DATASUS/SVS/MS



Sobre Salvador, capital da Bahia, localizada no litoral do Estado, e com área territorial de 692,8 km² possui população de 2.897.725 habitantes. Os dados disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública em relação à incidência dos crimes de CVLI em 2014 foram registrados 1.397 mortes e já em 2013 foram 1.485 o número de vítimas. Então, 2014 registrou uma redução de 5,9%, representando 88 vidas preservadas. Na capital, o Pacto Pela Vida obteve êxito no alcance da meta proposta de redução em 6% dos crimes violentos letais intencionais.

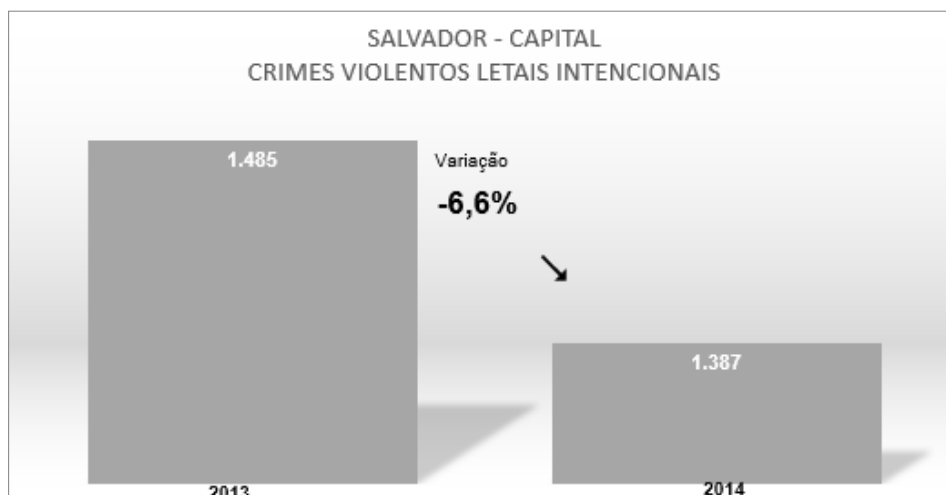
SALVADOR - CAPITAL

CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS

ANO	NÚMEROS ABSOLUTOS	VIDAS PRESERVADAS	VARIAÇÃO
2013	1.485		
2014	1.387	88	-6,6%

FONTE: SSP/BA; DATASUS/SVS/MS

Em 2013 Salvador tinha uma participação de 26,0% do total do Estado, em 2014 passou a responder por 23,3%, constata-se a redução conforme dados apresentados.



A taxa de homicídios em Salvador considerando o período de 2000 a 2014, em relação a cem mil habitantes demonstra que saímos de 26,4 em 2000 e em escalada crescente chegamos em 2010 no ápice com a taxa de 63,3. Já em 2011 registra uma ligeira queda e coincide com o início do Pacto Pela Vida, e em 2014 a taxa ainda em queda passa para 46,5 por cem mil habitantes. Conforme se verifica no seguinte gráfico.



A Região Integrada de Segurança Pública - RISP - Atlântico com uma população de 973.657 mil habitantes, concentra a maior extensão territorial entre as RISP's, com área aproximada de 123,8 km². Sua localização está compreendida em toda a faixa litoral oceânica leste da cidade de Salvador formada pelas seguintes AISP's: 06 – Brotas; 07 – Rio Vermelho; 09 – Boca do Rio; 12 – Itapuã; 14 – Barra; 15 – Nordeste e 16 – Pituba (BAHIA ANUÁRIO, 2015, p. 18).

REGIÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA – RISP
ATLÂNTICO

CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS

ANO	NÚMEROS ABSOLUTOS	VIDAS PRESERVADAS	VARIAÇÃO
2013	346		
2014	303	43	12,46 %

FONTE: SSP/BA; DATASUS/SVS/MS

A pesquisa e consulta aos dados oficiais revelam que houve redução de crimes violentos letais intencionais nesta região. Portanto, referente aos índices de criminalidade CVLI, a RISP Atlântico apresentou 12,46% de redução quando comparamos os anos de 2014 com 303 homicídios e 2013 com 346 homicídios foram 43 vidas preservadas.

Na referida pesquisa foi identificado ainda que a Área Integrada de Segurança Pública – AISP 16 (Pituba) apresenta uma população com 95.863, sendo composta pelos seguintes bairros: Caminho das Árvores, Itagira e Pituba que totaliza uma Área de 7,72 Km². Possui duas Organizações Policiais Militares (OPM) responsáveis pelo policiamento preventivo, a 13^a e a 35^a CIPM (Companhia Independente de Polícia Militar), e a 16^a Delegacia Territorial de Polícia Civil responsável pela investigação criminal.

Verificamos no presente estudo que a incidência dos crimes violentos letais intencionais na AISP 16 (Pituba), no período de janeiro a dezembro de 2014 com 07 vítimas, quando comparado com o mesmo período do ano de 2013, nota-se que ocorreu uma redução de 22,2% representando 02 vidas preservadas.

O gráfico abaixo apresenta o comparativo mensal de CVLI dos anos de 2013 e 2014. Percebe-se que a AISP 16 (Pituba) em 2014 demonstra que teve um resultado positivo ficando em posição melhor na preservação de vidas quando

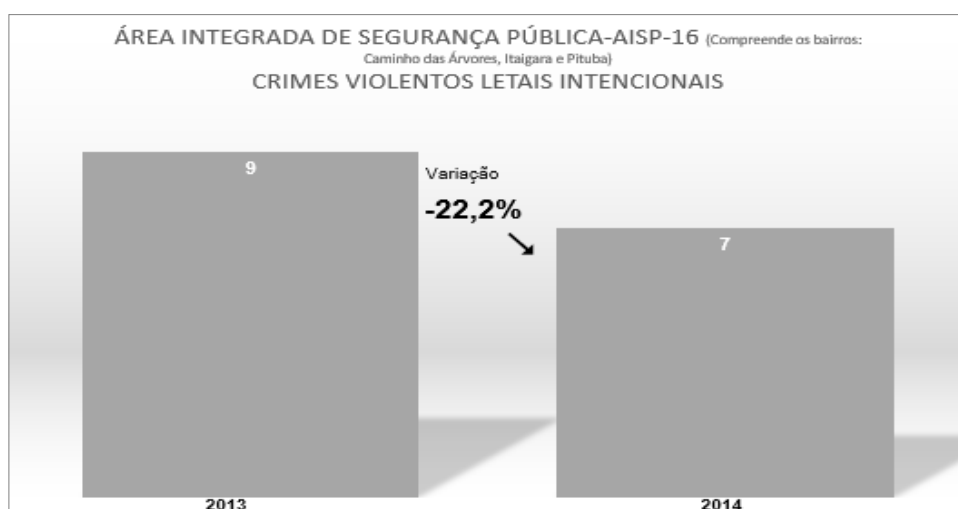
confrontado os dados de 2013 que apresentou 02 vítimas de CVLI a mais.

ÁREA INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA – AISP - 16
(Compreende os bairros: Caminho das Árvores, Itaigara e Pituba)

CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS

ANO	NÚMEROS ABSOLUTOS	VIDAS PRESERVADAS	VARIAÇÃO
2013	09		
2014	07	02	-22,2 %

FONTE: SSP/BA; DATASUS/SVS/MS



O gráfico acima corrobora com a constatação da redução do índice de crime violento letal intencional na AISP 16 – Pituba, no recorte temporal de 2013 e 2014. A redução verificada foi em 22, 2%, ultrapassando a meta de 6% estabelecida no Pacto Pela Vida.

A pesquisa ainda possibilitou apresentar os números de crimes violentos letais intencionais ocorridos nos anos de 2013 e 2014 nas Áreas Integradas de Segurança Pública do Estado da Bahia e nos revelam os locais mais críticos e que necessitam de uma atenção específica. O número de pessoas vítimas de homicídio doloso varia de área para área, e a adoção de medidas operacionais deve levar em consideração as peculiaridades da ambiência social em que o crime ocorre. A intervenção que serve para uma área, não necessariamente servirá para outra, pois há de se avaliar as singularidades sociais.

Nessa linha de entendimento é possível estabelecer ações prioritárias nas áreas que apresentam dados divergentes da meta do Programa Pacto Pela Vida de

6% na redução de CVLI. Fazendo o recorte espacial é possível uma intervenção mais eficaz, pois os dados gerais podem ofuscar a visão sobre os problemas, mas quando se analisa as áreas tem-se uma melhor dimensão dos números de cada localidade.

Cotejando os números de CVLI, no período de 2013 a 2014, na cidade de Salvador, a AISP 01 apresentou uma redução em 43,1%, mas quando se verifica que apresentou taxa de 43,0 revela o seu impacto alto, em comparação com os dados apresentados pela AISP 16 em que a redução foi de 22,8% e a taxa 7,7, levando em consideração que os dois bairros possuem quase o mesmo número de habitantes, algo em torno de 95.000 hab. Sobre a AISP 11, que é a mais populosa e fica na região do bairro Tancredo Neves com 405.701 habitantes, também se verifica que houve redução de crime violento letal intencional – CVLI.

Ao verificarmos os dados das Áreas Integradas de Segurança Pública localizadas em Salvador constata-se que das dezesseis, cinco ficaram fora da meta e onze apresentaram redução dos índices, portanto, um saldo positivo.

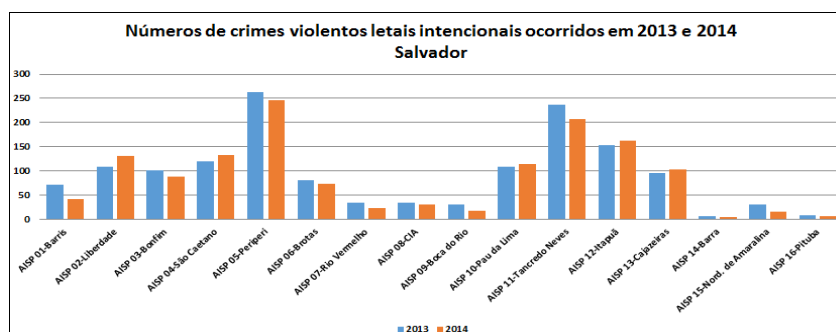
SALVADOR (CAPITAL)

CRIME VIOLENTO LETAL INTENCIONAL - CVLI

ÁREA INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA	2013	2014	Var (%)	Habitantes (*)	Taxa 2014
AISP 01 - Barris	72	41	-43,1	95.241	43,0
AISP 02 - Liberdade	109	130	19,3	196.836	66,0
AISP 03 - Bonfim	101	89	- 11,9	165.570	53,8
AISP 04 - São Caetano	120	133	1 0,8	234.629	56,7
AISP 05 - Periperi	263	246	-6 ,5	358.179	68,7
AISP 06 - Brotas	80	73	-8, 8	220.564	33,1
AISP 07 - Rio Vermelho	35	23	-34,3	119.188	19,3
AISP 08 - CIA	34	30	-11,8	52.517	57,1
AISP 09 - Boca do Rio	30	18	-40,0	137.058	13,1
AISP 10 - Pau da Lima	109	114	4,6	249.696	45,7
AISP 11 - Tancredo Neves	236	208	-11,9	405.781	51,3
AISP 12 - Itapuã	154	162	5,2	269.503	60,1
AISP 13 - Cajazeiras	95	103	8,4	165.619	62,2
AISP 14 - Barra	07	05	-28,6	44.457	11,2
AISP 15 - Nordeste de Amaralina	31	15	-51,6	87.024	17,2
AISP 16 - Pituba	09	07	-22,2	95.863	7,3

Fonte: SSP/BAHIA 2015

Ao verificarmos os mesmos dados agora em coluna temos uma noção mais precisa do cenário das AISP's da cidade de Salvador.



Os dados das AISP's 25 à 40 localizadas nos municípios da Bahia revelam que somente as AISP's 26, 27, 34, 37, 38 pontuaram positivamente. Conforme, descrição abaixo:

MUNICÍPIOS DA BAHIA

CRIME VIOLENTO LETAL INTENCIONAL

ÁREA INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA	2013	2014	Var (%)	Habitantes (*)	Taxa 2014
AISP 22 - Camaçari	205	245	19,5	281.413	87,1
AISP 23 - Lauro de Freitas	139	157	12,9	190.827	82,3
AISP 24 - Simões Filho	131	122	-6,9	131.630	92,7
AISP 25 - Pojuca	73	98	34,2	82.255	119,1
AISP 26 - Candeias	113	112	-0,9	194.811	57,5
AISP 27 - Vera Cruz	39	37	-5,1	64.579	57,3
AISP 28 - Dias D'Ávila	48	50	4,2	76.624	65,3
AISP 29 - Alagoinhas	139	151	8,6	364.370	41,4
AISP 30 - Barreiras	134	145	8,2	425.513	34,1
AISP 31 - Bom Jesus da Lapa	49	50	2,0	358.197	14,0
AISP 32 - Brumado	35	37	5,7	367.887	10,1
AISP 33 - Cruz das Almas	87	117	34,5	325.340	36,0
AISP 34 - Euclides da Cunha	80	71	-11,3	453.235	15,7
AISP 35 - Eunápolis	290	321	10,7	378.590	84,8
AISP 36 - Feira de Santana	343	365	6,4	612.000	59,6
AISP 37 - Região Metropolitana de Feira de Santana - RMFS	54	47	-13,0	177.218	26,5
AISP 38 - Guanambi	48	48	0,0	402.669	11,9
AISP 39 - Ilhéus	255	251	-1,6	401.931	62,4

Fonte: SSP/BA 2015

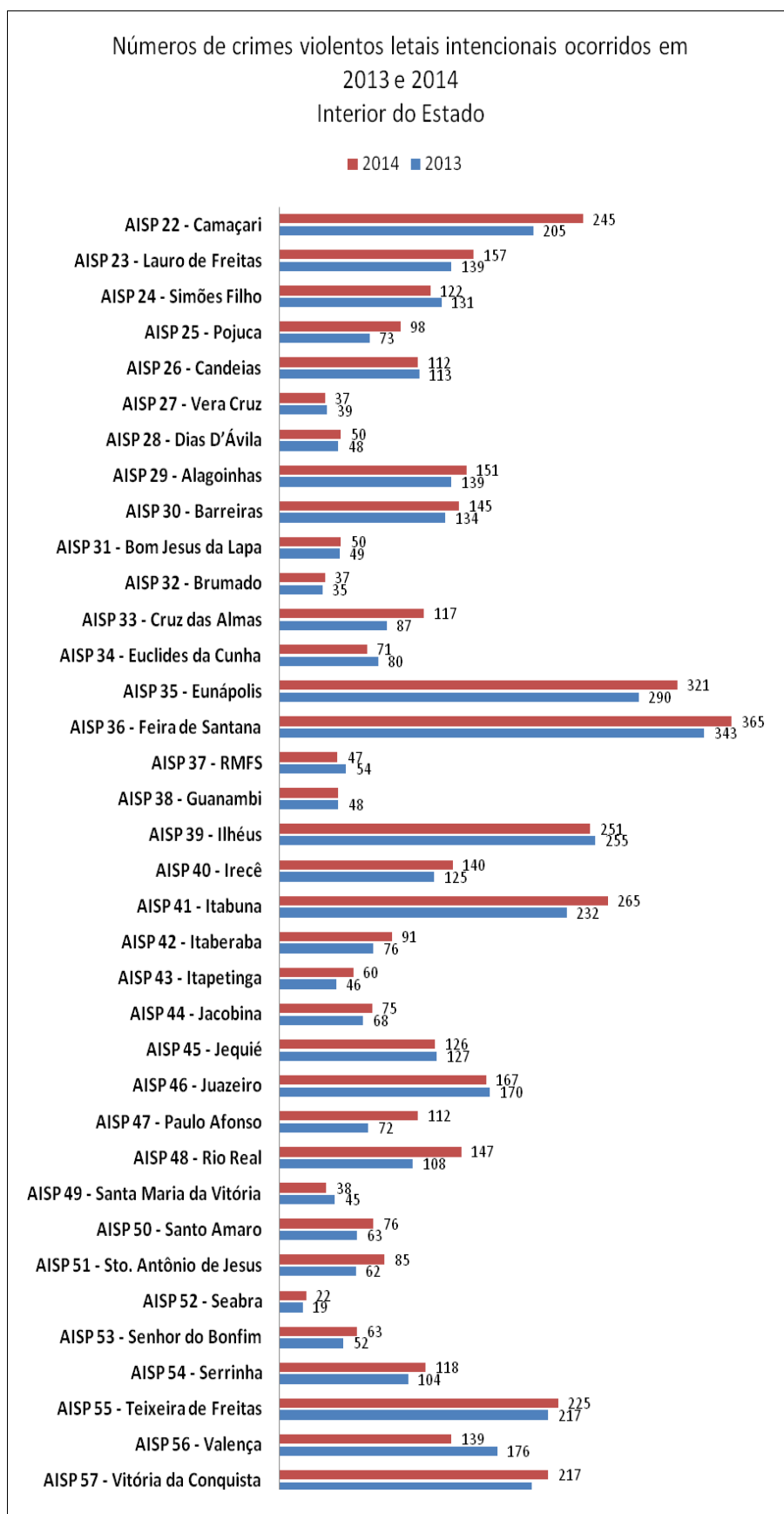
Ainda no interior do estado os dados das AISP's 41 à 57 a pesquisa revelou que apresentaram dados razoáveis somente as AISP's 45, 46, 49 e 56. Conforme, descrição seguinte.

MUNICÍPIOS DA BAHIA
CRIME VIOLENTO LETAL INTENCIONAL

ÁREA INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA	2013	2014	Var (%)	Habitantes (*)	Taxa 2014
AISP 40 – Irecê	125	140	12,0	551.498	25,4
AISP 41 – Itabuna	232	265	14,2	461.438	57,4
AISP 42 – Itaberaba	76	91	19,7	367.877	24,7
AISP 43 – Itapetinga	46	60	30,4	264.275	22,7
AISP 44 – Jacobina	68	75	10,3	371.264	20,2
AISP 45 – Jequié	127	126	-0,8	497.552	25,3
AISP 46 – Juazeiro	170	167	-1,8	520.045	32,1
AISP 47 - Paulo Afonso	72	112	55,6	320.700	34,9
AISP 48 - Rio Real	108	147	36,1	284.969	51,6
AISP 49 - Santa Maria da Vitória	45	38	-15,6	202.804	18,7
AISP 50 - Santo Amaro	63	76	20,6	200.524	37,9
AISP 51 - Sto. Antônio de Jesus	62	85	37,1	334.086	25,4
AISP 52 – Seabra	19	22	15,8	233.153	9,4
AISP 53 - Senhor do Bonfim	52	63	21,2	380.418	16,6
AISP 54 – Serrinha	104	118	13,5	473.020	24,9
AISP 55 - Teixeira de Freitas	217	225	3,7	454.717	49,5
AISP 56 – Valença	176	139	-21,0	352.091	39,5
AISP 57 - Vitória da Conquista	204	217	6,4	669.126	32,4

Fonte: SSP/BA 2015

Essa visão geral dos números detalhada por AISP's permitiram que a pesquisa revelasse que os municípios da Bahia têm impactados na meta do Pacto Pela Vida de forma negativa. Esse resultado para ser modificado necessita que a gestão do Programa direcione esforços para a interiorização da política pública na área da segurança, de maneira que a participação conjunta dos órgãos possa diminuir os índices de crimes violentos letais intencionais na região interiorana. O gráfico seguinte nos possibilita essa percepção da necessidade de incluir os municípios na gestão da segurança pública, apresentada pelo Programa Pacto Pela Vida.



A pesquisa de campo se deu com entrevistas estruturadas envolvendo 30 (trinta) sujeitos que integram as dimensões política/institucional e social. Desse retiramos uma amostra de 20 moradores de comunidades assistidas pelas Bases Comunitárias de Segurança implantadas em bairros contíguos à área objeto de estudo.

Na análise da percepção dos 30 entrevistados sobre o Pacto Pela Vida verifica-se que 80% admitem conhecer o Programa.

Para 70% dos entrevistados, houve uma boa receptividade do Pacto nas comunidades.

A totalidade, isto é, 100% dos entrevistados reconhecem o Programa como uma medida positiva do Estado para a contenção dos homicídios e outras violências.

E sobre a participação da comunidade nas decisões e ações do Pacto, 80% consideram-se aliados dos processos de construção de soluções para a segurança na comunidade.

A Base Comunitária de Segurança é considerada importante para 90% dos entrevistados.

Um dos mitos da Segurança Pública, se confirmou com a pesquisa, pois para 60% dos entrevistados, policiais e viaturas nas ruas é uma solução para a Segurança. Comprovando que o discurso de contratação de mais efetivo policial e aquisição de viaturas conformam a sociedade no que diz respeito, a ação do governamental na área de segurança pública.

A sensação de segurança se revelou alta para 80%, considera que o Pacto Pela Vida resgatou esse sentimento.

Para 60%, o policial que atua nas comunidades não está preparado profissionalmente. E outros 70% acreditam que os policiais não respeitam os direitos humanos.

Assevera um dos entrevistados que - *“Mesmo com instruções de policiamento comunitário e disciplinas curriculares com base no respeito aos direitos fundamentais, ainda prevalece a força do ‘currículo oculto’ nas ações policiais.”* (Entrevistado Institucional).

Sobre o “currículo oculto” e como se verifica no cotidiano profissional, a teoria transmitida na escola de formação policial e a prática no teatro de operações. A prevalência se dá pelo currículo oculto, que é a experiência vivenciada pelo policial mais antigo e que incorpora técnica pessoal de sobreviver nesse ambiente hostil, a

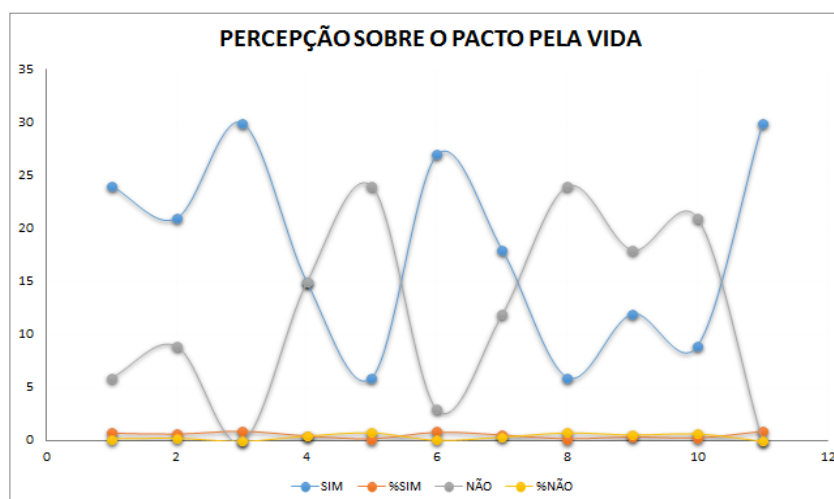
rua. O desafio é trazer as práticas das ruas para o debate e construção de um currículo plausível e que desperte confiança ao agente de segurança. A harmonia entre a aprendizagem formal e a informal deve ser buscada e incorporada ao cotidiano policial.

Para a totalidade dos entrevistados, o tráfico de drogas é considerado o crime que mais compromete os objetivos do Programa Pacto Pela Vida.

A tabela a seguir demonstra as variáveis absorvidas das entrevistas e que facilitam sobremaneira o entendimento sobre a percepção dos cidadãos entrevistados.

PERCEPÇÃO SOBRE O PACTO PELA VIDA				
INDICADORES	SIM	%	NÃO	%
Conhece o Programa PPV	24	80	6	20
Receptividade do PPV na comunidade	21	70	9	30
Reconhece como positiva a Política PPV	30	100	-	-
O PPV conseguiu reduzir a violência na comunidade	15	50	15	50
A comunidade participa das decisões e ações do PPV	6	20	24	80
Considera a Base Comunitária de Segurança importante na comunidade	27	90	3	10
Considera que mais policiais nas ruas resolveria o problema da Segurança Pública	18	60	12	40
Considera que aumentou a sensação de segurança na comunidade	6	20	24	80
Considera o policial capacitado para atuar na comunidade	12	40	18	60
Considera que a ação policial respeita os direitos humanos na comunidade	9	30	21	70
Considera que o tráfico de drogas seja a ação criminosa que mais compromete os objetivos do PPV	30	100	-	-

Fonte: Entrevistas do pesquisador



No que concerne à percepção dos entrevistados quanto aos serviços transversais que devem ser oferecidos juntamente com o Pacto Pela Vida e que melhora a segurança pública. O objetivo de trazer essas variáveis é demonstrar que a comunidade está compreendendo que somente a presença policial não atende ao conceito completo de segurança pública.

Considerando o universo de 30 entrevistados, um total de 80% demonstrou satisfação com a política de segurança pública, Pacto Pela Vida. A satisfação dos moradores consiste nos projetos sociais para a comunidade em que vivem. 80% admitem confiar na polícia, com a afirmação de que - *“a polícia agora nos trata bem, antes era só baculejo”*. - *“Com a base tudo mudou, é uma medida importante para reduzir a violência”*. - *“Eles (os policiais) estão sempre andando por aqui e os meninos já não correm ao ver a polícia, isso é bom. Não tem porque ter medo, né?”* (Entrevistado da comunidade Nordeste de Amaralina).

Sendo que 80% solicitavam mais serviços do Estado nas Bases Comunitárias de Segurança. *“Devia ter cursos de cabeleireiro, enfermagem, de garçom, por exemplo. Fiquei sabendo que teve concurso para escolher a menina mais bonita, a comunidade gosta, porque valoriza a gente”*. (Entrevistado da comunidade Santa Cruz).

Quase todos os entrevistados concordava que o Pacto Pela Vida melhorou o policiamento nas ruas. - *“Antes não se via viaturas, nem policiais. Quando entravam aqui era um corre-corre e tiro, muitos tiro”*. (Entrevistado da comunidade Vale das Pedrinhas). Mas, parte significativa dos entrevistados espontaneamente falou sobre a presença ou ações de traficantes (90%).

Outra parte importante dos entrevistados (80%) revelou também que houve redução dos assaltos na comunidade, embora 60% dos entrevistados considerassem que estes crimes locais não ocorrem em razão da presença de traficantes, que não querem problemas nas áreas em que traficam, para que não venham viaturas policiais e atrapalhem assim o comércio ilegal de drogas.

Para 50% afirmam que aumentaram as possibilidades sociais com a instalação das Bases Comunitárias de Segurança (BCS), as quais oferecem atividades de lazer e cursos de informática para jovens e crianças. Outros 40% disseram que aumentaram as construções na comunidade e 40% considera que melhorou a oferta de saúde pública.

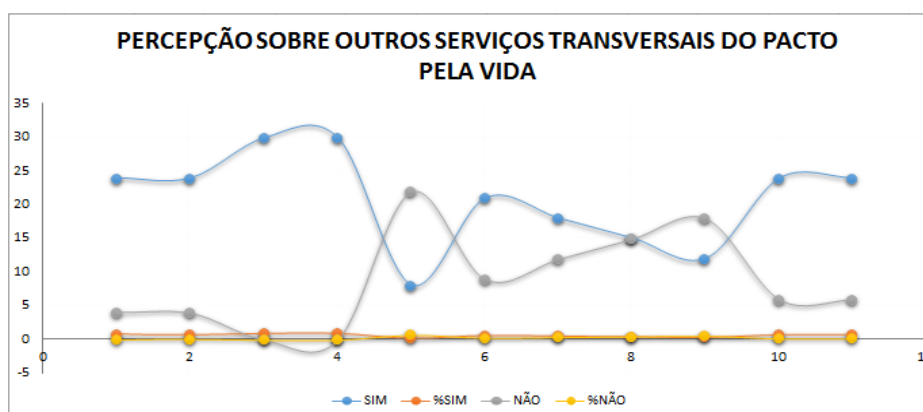
Embora 80% se declarassem satisfeitos com o comportamento dos policiais, 80% reconheciam a existência de tensões entre comunidade e polícia, principalmente por agressões durante a busca pessoal. - *“Eles chegam dando ‘baculejo’, em velho, meninos, e jogam duros com moradores, como se todos fossem ladrões”*. (Entrevistado da comunidade Nordeste de Amaralina).

As entrevistas foram esquematizadas para oferecer uma visão mais ampla da dimensão do Pacto Pela Vida. Para tanto, desdobrou-se em variáveis que revelam a percepção dos entrevistados sobre o Programa.

PERCEPÇÃO SOBRE OUTROS SERVIÇOS TRANSVERSAIS DO PACTO PELA VIDA

INDICADORES	SIM	%	NÃO	%
Satisfação com o Programa PPV	24	80	4	20
Confiança na Polícia	24	80	4	20
Demandam por mais serviços do Estado na BCS	30	100	-	-
Melhora no serviço policial nas ruas	30	100	-	-
O tráfico de drogas permanece na comunidade	8		22	
Considera que houve redução do CVP na comunidade	21	70	9	30
Considera que o CVP não ocorre por conta dos traficantes	18	60	12	40
Considera que aumentou a possibilidade de acesso a serviços com a BCS	15	50	15	50
Considera melhora na oferta do serviço médico	12	40	18	60
Satisfação com a Polícia	24	80	6	20
Considera que há tensão entre Polícia e Comunidade	24	80	6	20

Fonte: Entrevistas do pesquisador



Os índices alarmantes de homicídios que ocorrem no Brasil são atribuídos ao tráfico de drogas associados com o tráfico de armas. Esses crimes corroboram para o espraiamento de outros crimes e desajustes sociais. Conforme adverte Soares (2006, p. 92):

Efetivamente, o tráfico de armas e drogas é a dinâmica criminal que mais cresce nas regiões metropolitanas brasileiras, mais organicamente se articula à rede do crime organizado, mais influi sobre o conjunto da criminalidade e mais se expande pelo país. As drogas financiam as armas e estas intensificam a violência associada às práticas criminosas, e expandem seu número e suas modalidades.

E na Bahia esse cenário não é diferente. Analisando os dados fornecidos pela Secretaria da Segurança Pública tendo como referência o ano de 2013, na capital baiana, constata-se que o tráfico de drogas responde por 57% da motivação para o cometimento de homicídio. Adverte Soares (2006, p. 92) que “Essa matriz da criminalidade tem assumido uma característica peculiar, ao infiltrar-se e disseminar-se como estilo cultural e meio econômico de vida, com seu mercado próprio e lamentavelmente promissor.”

Para a totalidade dos entrevistados, o tráfico de drogas aparece como o delito responsável por comprometer a meta do Pacto Pela Vida de redução de homicídios. Às guerras de facções criminosas ligadas ao tráfico de entorpecentes são atribuídas chacina, execuções de rivais e de desafetos.

Conforme as seguintes declarações:

- O tráfico de drogas impera na região, acho que em todo lugar é assim, eles (os traficantes) mandam e a comunidade tem medo né. Eles matam sem piedade, muitos, vi meninos, hoje dão medo. (Entrevistado da comunidade Nordeste de Amaralina).

- Sabemos que muito desses homicídios tem a participação de criminosos ligados ao tráfico. Mas, as principais lideranças criminosas estão identificadas e muito já foram ou estão presos. Então, com a prisão desses chefes do tráfico, ocorre a guerra entre eles para ver quem assume. (Entrevistado da comunidade Nordeste de Amaralina).

- *Muitos traficantes estão no sistema prisional e de dentro da cadeia ordenam as mortes dos rivais e até de próprios integrantes. O sistema faz a revista nas celas para retiradas de celulares, a fim de evitar que eles se comuniquem e continuem a comandar a atividade criminosa de dentro da cadeia com total segurança garantida pelo estado.* (Entrevistado da comunidade Nordeste de Amaralina).

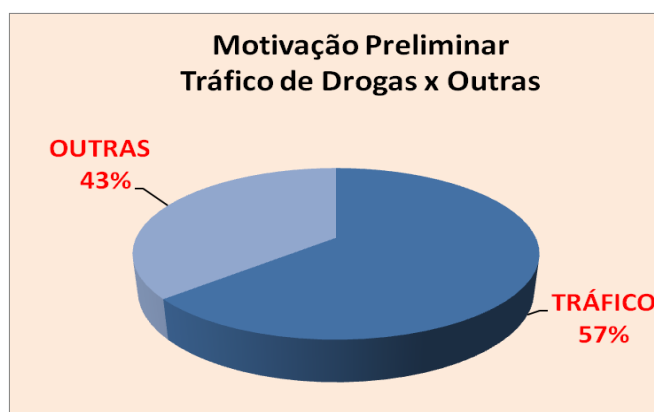
A tabela abaixo apresenta os dados da Secretaria da Segurança Pública que corroboram com os depoimentos dos entrevistados sobre os homicídios com motivação atribuída ao tráfico de drogas.

MOTIVAÇÃO PRELIMINAR DOS HOMICÍDIOS EM SALVADOR - 2013

HOMICÍDIOS	1.429	100%
Sem motivação	834	58
Com motivação	595	42%
Tráfico de drogas	339	57%

Fonte: SSP/BA

Cotejando os dados constatamos que o tráfico de drogas responde pela maioria dos homicídios ocorridos em Salvador. Diante deste cenário, o Pacto Pela Vida precisa intensificar ações no sentido de reverter esse quadro de mortes violentas em razão da comercialização ilícita de entorpecentes. Uma das medidas que parece ser necessária a criação de um Departamento que congregasse delegacias de polícias especializadas para o enfrentamento das facções criminosas envolvidas com o tráfico de drogas. E ainda utilização sistemática e mais ampliado do modelo de resistência ao uso de drogas já desenvolvido pela Polícia Militar com o PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência que consiste em uma versão brasileira do programa D.A.R.E. (*Drug Abuse Resitence Education*), que iniciou nos Estados Unidos e, expandiu para muitos países.



Nesse sentido Soares (2006) adverte que:

Ainda há tempo para evitar que se repitam em outros estados as tragédias que se banalizaram no Rio de Janeiro, mas para isso é imperioso reconhecer que já há fortes indícios de que a matriz mais perigosa e insidiosa, que cresce mais rapidamente, instalando-se nas vilas, favelas e periferias, e adotando o domínio territorial e a ameaça a comunidades como padrão, a matriz mais apta a recrutar jovens vulneráveis e a se reproduzir, estimulada pela crise social e pela fragilidade da auto-estima, é o tráfico. (SOARES, 2006, p. 92).

Portanto, é preciso avançar com os programas sociais atrelados à Política de Segurança Pública Pacto Pela Vida com o objetivo de superar essa chaga social do tráfico de drogas que ceifa diretamente essas vidas apresentadas em números pela Secretaria da Segurança Pública, mas ceifa indiretamente também inúmeras vidas, destruindo famílias, esgarçando o tecido social e abrindo portas para outros delitos. A Câmara Setorial de Enfrentamento ao crack e outras drogas que compõe o PPV deve envidar esforços no sentido de reduzir e combater esse fenômeno social que tanto tem impactado nos índices de mortes violentas letais intencionais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se propôs a analisar o Pacto Pela Vida na perspectiva de identificá-lo como uma política de segurança pública do Estado da Bahia capaz de reduzir os índices de crimes violentos letais intencionais, e nesse sentido emprega novo paradigma de gestão mediante integração dos poderes estatais e seus diversos órgãos, e a imprescindível participação da sociedade. Para tanto, foram analisados os dados oficiais disponíveis, inclusive de outras fontes de informações, no sentido de melhor embasar tal desiderato.

Então, o ponto central, o objetivo específico da pesquisa é a verificação, se houve, redução dos índices de crimes violentos letais intencionais após implementação do Pacto Pela Vida, na Área Integrada de Segurança Pública da Pituba – AISP 16, no recorte temporal de 2013 e 2014. Outros objetivos foram tratados subsidiariamente, entretanto, importantes para a compreensão de qualquer política pública de segurança, e dizem respeito à eficiência, à percepção da comunidade sobre a diminuição dos crimes, a relação da polícia com o ambiente social pautada no respeito aos direitos humanos, além da formação policial com base na Ética robustecendo o profissional de segurança pública. Buscou-se também, verificar a percepção institucional sobre o Pacto Pela Vida, além de identificar se temos uma política de estado ou de governo.

Tomando como base os dados coletados junto à Secretaria da Segurança Pública, e outras fontes de consultas, as quais revelaram os índices da criminalidade letal na Bahia, e após a devida análise, constatamos que os esforços conjugados têm surtidos efeitos positivos no enfrentamento dessa questão que tanto afeta a sociedade baiana. Com embasamento nos dados apresentados, verificamos que houve diminuição dos crimes violentos letais intencionais nos anos de 2013 e 2014, na Área Integrada de Segurança Pública da Pituba (AISP 16), com a política pública Pacto Pela Vida, a qual apresentou um percentual de redução em 22,5%. Verificou-se que houve transformação no modelo de gestão da segurança pública do estado com um viés integrativo e participativo, o que contribuiu para uma boa aceitação do Programa Pacto Pela Vida – PPV pela sociedade.

Na área geográfica estudada, algumas ações foram identificadas como positivas para o alcance da meta de desempenho do PPV, como exemplo, destaca-se a implantação da vigilância participativa que tem a perspectiva de integrar as

diversas câmeras de seguranças dos edifícios e estabelecimentos comerciais da região concentrando essas informações em uma central de monitoramento. Ocorre que, monitorar somente o crime não inibe a sua incidência, é preciso implantar mecanismo de resposta imediata, para coibir a ocorrência do ilícito ou reprimir no calor do acontecimento do fato.

Identificamos que o Pacto Pela Vida, consistente em uma política pública de estado e que foi instituída por lei numa perspectiva de continuar apontando o caminho da gestão do sistema de defesa social do estado da Bahia. Tal constatação serve de conforto para os cidadãos que terão a garantia da continuidade de um serviço público que busca preservar a vida. A importância sobre esse assunto reside em que a política pública não fica tão frágil e ao arbítrio do gestor do momento.

O receio da sociedade quando se implementa uma ação na área social é que ao sair o governante após conclusão do seu mandato eletivo e o outro que assuma, não queira dar continuidade ao programa, em razão de que foi outro partido político que implementou. No caso específico do Pacto Pela Vida, para sofrer alterações não basta somente mudar o governo, necessita de nova lei aprovada pelos deputados que integram o poder legislativo baiano, portanto envolvem outras dimensões para que o Pacto Pela Vida deixe de existir ou atender aos fins inicialmente propostos pela política pública, razão pela qual permite afirmar que se trata de uma política pública de estado.

Foi possível verificar que a ação policial orientada para a preservação da dignidade da pessoa humana, revelada pela atuação pautada no respeito aos direitos humanos, é uma diretriz dos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais a fim de oferecer legitimidade ao uso da força frente aos desafios dos agentes estatais. Logo, o Pacto Pela Vida no que concerne à ação de proximidade do policial, que faz parte da Base Comunitária de Segurança pauta-se nessa diretriz de respeito aos direitos fundamentais, através de curso específico de capacitação profissional com enfoque humanístico. A ação de policiamento desenvolvida pela Base Comunitária de Segurança, um braço social estatal que revela sua intenção em estreitar os laços com a sociedade, tendo como parâmetro o estabelecimento do vínculo de confiança, o qual é extremamente necessário para o êxito do Programa.

A Segurança Pública, “parece um trabalho de enxugar gelo, a gente trabalha, trabalha e não ver muito resultado” asseverou um dos entrevistados institucionais, o que nos revela a tarefa árdua de quem se propõe a trabalhar para garantir

segurança, e nem sempre os frutos são facilmente percebidos. Os esforços devem ser direcionados para a obtenção de resultados positivos, o que exige comprometimento e ações conjugadas de todos os integrantes para a consecução dos objetivos comuns. O Pacto Pela Vida deve apontar esse caminho da congregação de forças, para que apresente melhores resultados que os até agora obtidos. O Programa precisa divulgar sua marca e demonstrar seu potencial para a segurança dos cidadãos através das ações que conduza à redução dos índices de crimes violentos letais intencionais. Os dados da criminalidade letal devem ser disponibilizados e amplamente divulgados para os profissionais envolvidos na área de segurança e a sociedade, a fim de obtenção de credibilidade da política pública.

Nesse sentido, percebemos que a política de segurança pública da Bahia, o Pacto Pela Vida, apresenta diretriz para onde almeja chegar: redução da criminalidade letal intencional, mediante intervenções que consistem no conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público em interação com a sociedade civil. O PPV define de forma clara e consistente que sua finalidade é a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.

Então, podemos afirmar que os esforços na área de segurança pública devem ser empreendidos de forma intensa, a fim de superar os desafios esperados e os inesperados. Pois, na área de segurança não é qualquer caminho que basta, é preciso saber para onde quer chegar e o alvo consiste em alcançar a paz social. E, conforme identificado na pesquisa, a Política de Segurança Pública da Bahia denominada Pacto Pela Vida apresenta dados que permitem configurar-se como uma resposta para onde a segurança pública da Bahia almeja alcançar: preservação de vidas humanas.

Apresentou-se de maneira consolidada a compreensão de que a Segurança Pública não é um problema que diz respeito somente às Polícias e que requer a participação de outras instituições Públicas para uma intervenção integral, visão holística e gestão participativa, envolvendo os demais atores da sociedade civil organizada. Em verdade existe necessidade em se adotar medida repressiva, mas não somente repressão, é preciso investir fortemente e amplamente nas políticas de prevenção, que enfrente as causas e não somente seus efeitos.

Conforme abordado neste estudo é preciso superar a visão restritiva de que a segurança pública se resume ao aumento de efetivo policial, compras de viaturas e

equipamentos de proteção individual. Este é um discurso que contribui para que a carga da segurança fique sob o enfoque policial quando em verdade, a segurança pública exige a participação de todos os cidadãos e principalmente do estado atuando de forma sistêmica, coordenando seus órgãos internos para realizar ações transversais e convergentes na área social, dessa forma trazendo para o centro da agenda, a cooperação e integração dos demais entes públicos.

O Pacto Pela Vida concebido como uma política pública na área de segurança com o enfoque na preservação da vida garantindo aos cidadãos o direito de ocupar os espaços sociais em perfeita harmonia. Entendendo ainda, que a sociedade é o espaço de proteção do indivíduo, e é na comunidade que a pessoa humana se realiza. Destacando que no contrato social, o indivíduo renúncia em favor do estado, parcela de sua liberdade para ter segurança e bem-estar providos por esse estado, o qual tem o dever de garantir e satisfazer essas necessidades sociais. Aí reside a legitimidade da ação estatal, agir para satisfazer a necessidade humana por segurança e paz social.

Portanto, os estudos demonstraram que, o Programa Pacto Pela Vida implementado no Estado da Bahia, em 26 de setembro de 2011, corresponde a uma intervenção estatal que tornou-se importante para a comunidade consubstanciando a Política Pública de Defesa Social que tem como foco a redução dos crimes violentos letais intencionais. Não que seja uma panaceia, isto é, um pretense remédio para todos os males da criminalidade, até porque constatamos que algumas Áreas Integradas de Segurança Pública apresentaram resultados abaixo do estipulado pelo Programa. Mas, é uma postura estatal positiva diante do cenário que se tinha, ou pelo menos, dito de outra forma, traz para a gestão a participação colegiada de agentes públicos que antes ficavam em suas “ilhas”, adotando medidas que não eram devidamente compartilhadas, nem mesmo os “nativos”, ou seja, nem os próprios integrantes da Organização Policial tinha conhecimento ou participava das decisões e implementações de medidas. Outro sinal importante é o estabelecimento de metas e objetivos para a gestão da Segurança Pública, pois mantém os esforços dos diversos atores na concretização do foco estabelecido.

Hodiernamente, a governança que se apresenta dentro do Pacto Pela Vida, é uma governança de corresponsabilidade, cooperação e articulação entre os diversos setores públicos que guardam pertinência funcional com o Sistema de Defesa Social. A pesquisa revelou que não se busca culpados quando os resultados fogem

do quanto esperado, e sim resposta colegiada, o que antes ficava no relatório engavetado dos gabinetes, agora entra em pauta sendo tratado nas reuniões do Pacto que acontece semanalmente, e com o governador quinzenalmente.

O isolacionismo deu lugar à participação, o valor está no conjunto, a aposta é na integração e reunião de esforços em uma gestão por resultados. A gestão gerencial se instalou com muita propriedade em uma área sensível da sociedade, pois com as desigualdades sociais, a criminalidade avança. Logo, o atingimento de metas e perseguição de resultados positivos na área pública é questão nova e encontra por certo resistência, mas o caminho já foi delineado. Cabe aos diversos atores sociais não desviar do caminho, melhorar e aperfeiçoar sempre, pois a comunidade almeja segurança.

Os dados trazidos pela pesquisa no recorte temporal de 2013 e 2014, e considerando o recorte espacial da Área Integrada de Segurança Pública do bairro da Pítuba (AISP 16) pertencente à Região Integrada de Segurança Pública (RISP - Atlântico) na capital permitem a inferência que o Pacto Pela Vida através do sincronismo das ações tem alcançado o objetivo proposto de redução do índice de crime violento letal intencional.

No que diz respeito às cinquenta e duas Áreas Integradas de Segurança Pública da Bahia, também foram abordados os números de cada uma, embora de forma geral, revela que o conhecimento produzido permite aos gestores uma visão ampliada para melhor realizar o redimensionamento das ações para as áreas que não apresentaram desempenho satisfatório, dentro do estabelecido pelo Pacto Pela Vida. Quando se verifica os números de crimes violentos letais intencionais considerando o Estado, percebe-se que não alcançou a meta apresentando quase seis mil ocorrências de CVLI. É possível inferir que as ações do PPV precisam expandir e chegar às regiões interioranas, pois alguns municípios revelaram números altos de CVLI e que por consequência comprometeu o alcance da meta de 6% estabelecido para o Programa.

Sobre os mitos da segurança pública abordados pela pesquisa e que fazem parte do conhecimento coletivo, a exemplo, do discurso que com mais efetivo policial, armas e viaturas teremos um combate efetivo à criminalidade, reflete a importância de reconhecê-los para embasar a formulação de políticas públicas nessa área, pois a verdade difere do mito. O cidadão que desvela esse falso

entendimento poderá cobrar do poder público outros serviços transversais e que contribuem para a segurança pública.

Outro mito abordado é que a sociedade deve reconhecer para transformar, trata-se dos direitos humanos e seu discurso comum que não se aplicam à ação da polícia. Nada mais equivocado, pois, o agir policial para prover a segurança do cidadão já carrega em si o conteúdo valorativo dos direitos humanos. A atividade policial é perfeitamente ajustável à garantia dos direitos e passa necessariamente por incluir disciplinas correlatas e compatíveis com os direitos fundamentais, na formação, capacitação e treinamento do policial. Quando o policial uniformizado atua na comunidade, é a forma de presença mais visível do estado e de suas instituições. Para boa parte da população brasileira, o aparato estatal que primeiro se apresenta é a Polícia. Assim sendo, se o policial extrapola em suas ações, abusando da autoridade que lhe é pertinente, cometendo crimes, logo, os cidadãos não terão confiança, e nesse caso, é o estado que perde credibilidade, são as instituições que são impactadas pela percepção da comunidade.

Consoante alguns dos entrevistados, os quais relataram:

- *“A polícia parece nossa inimiga, eu mesmo tenho medo da polícia, medo não porque devo nada, mas as violências policiais que já vi, me deixam receoso.”* (Entrevistado da comunidade Nordeste de Amaralina).

- *“Já vi policial tomando dinheiro de morador, sob alegação que o morador iria queimar o dinheiro comprando drogas, então ele mesmo (o policial) ficou com o dinheiro. Mas, não era comprador de drogas e sim morador que estava com seu dinheiro. E ainda tomou uns tapas.”* (Entrevistado da comunidade Vale das Pedrinhas).

- *“uns policiais pegaram uns viciados fumando crack e obrigaram eles a comerem as cinzas. Então, essas coisas tem que mudar né.”* (Entrevistado da comunidade Santa Cruz).

Contudo, mesmo com as informações destacadas, no geral, parte significativa revela que confia na polícia, sendo que a relação polícia e sociedade conforme o estudo demonstrou, houve uma maior aproximação e demonstra o restabelecimento

do vínculo de confiança que deve pautar os servidores e mandatários por serviço público. Mas, muito ainda há de se fazer, principalmente na perspectiva de uma polícia cidadã pautada no entrosamento com a comunidade, é primordial que o policial conheça a comunidade onde atua para que seu desempenho seja exitoso.

O estado possui o monopólio para o uso legítimo da força, o policial quando age o faz em nome do estado e deve atentar para os parâmetros legais, sob pena de ver sua ação deslegitimada. A polícia é portadora da capacidade e legitimidade de recorrer ao uso da força frente à quebra da ordem social. Pois, ainda que se alegue o número alto de mortes ocorridas por intervenção policial e que pode levar a inferir falsamente que ocorreu uso abusivo da força, vale destacar que a pesquisa aponta que a criminalidade encontra-se com armamento de alto poder de fogo e tem enfrentado a polícia de forma corriqueira. A letalidade policial registrada no estado advém da resistência criminosa à ação legítima, consoante consulta aos dados. Nesse caso, o profissionalismo policial deve ser destacado para que sua ação pautada na técnica demonstre no caso concreto a legitimidade de sua ação, para não sofrer as consequências administrativas e penais.

No que se refere às percepções da comunidade quanto à redução de criminalidade violenta na sua ambiência social, a pesquisa revelou que o Pacto Pela Vida, através da implantação da Base Comunitária de Segurança, seu braço social, conseguiu resgatar o sentimento de segurança, principalmente em regiões conflagradas pela presença dos traficantes de drogas que andavam com armas em punho afrontando a comunidade, atualmente com a presença do policiamento comunitário, outros serviços do estado são possíveis de ser oferecido, o que antes não acontecia.

Um dos entrevistados, espontaneamente, destacou que:

“Antes da Base, os carteiros não entravam na comunidade”. (Entrevistado da comunidade Santa Cruz).

“Às vezes tinha que pagar um tipo de pedágio pra passar na rua, era muito difícil. Os bandidos ficavam na esquina ostentando suas armas”. (Entrevistado da comunidade Santa Cruz).

A pesquisa revelou que parte significativa dos entrevistados conhece o Pacto Pela Vida, mas foi possível também identificar que há ainda uma confusão sobre do que realmente seja o PPV, percebe-se que há carência na divulgação da política de segurança pública da Bahia, sendo necessário que os órgãos de comunicação social do governo se comprometam a divulgar de forma mais ampla as ações do Pacto.

É preciso trazer a comunidade para dentro do PPV e a comunicação é uma importante ferramenta de divulgação das ações desenvolvidas pelo Programa e inclusão de novos atores, além de atender ao princípio da publicidade, torna-se um serviço de utilidade pública, inclusive uma forma de prestação de contas das ações realizadas. Através da divulgação sistemática das ações do PPV, o cidadão poderá cobrar que os serviços prestados pelos governos sejam de mais qualidade e eficiente.

Sobre as impressões institucionais, o Pacto Pela Vida se revela um fórum permanente e importante para a consolidação da política pública voltada para a segurança da sociedade. Um dos entrevistados institucionais revelou que “a cada dia a gente pensa em segurança da população, não há descanso para alcançar os objetivos do Pacto Pela Vida, os esforços são contínuos e voltados para que tudo der certo na preservação de vidas”.

O tráfico de drogas tem contribuído para o aumento dos crimes violentos letais e comprometido a meta do PPV, a pesquisa possibilitou constatar que não há concentração das informações sobre esse delito em um só órgão, isto é, há uma necessidade da criação de um Departamento que reunisse em torno de si delegacias especializadas e composta de policiais capacitados para compreender a dinâmica do delito envolvendo entorpecentes de forma multidisciplinar, inclusive concentrar as informações e adotar uma padronização dos procedimentos no que se refere à combinação drogas e crime violento letal intencional.

A questão prisional deve ser incluída na agenda do estado, pois toda a sistemática criminal desemboca nos presídios e ainda não foi possível “calar os presos”, isto é, retirar totalmente a possibilidade de os presos se comunicarem através de celulares, os quais são encontrados nas celas e após a ação de revista que apreende os aparelhos, novos celulares entram ilegalmente no sistema prisional. Assim, a relação entre o sistema prisional e a segurança pública é uma pauta muito importante e que não pode faltar na agenda da política pública, pois a pesquisa apontou que boa parte dos crimes realizados no estado, é atribuída às

ordens que saem de dentro dos presídios.

Outro ponto que deve ser destacado como contribuinte para que o Pacto Pela Vida não tenha apresentado ainda uma curva acentuada de diminuição do CVLI, diz respeito à inclusão dos municípios, os quais precisam ser incorporados efetivamente nesse modelo de segurança pública, pois a pesquisa verificou que há pouca participação municipal.

O problema da segurança pública não pode ser compreendido como algo que diz respeito apenas ao estado sob o argumento que o artigo 144 da Constituição atribui a responsabilidade para o governo estadual através das polícias civis e militares. A esfera federal deve fazer seu dever de casa com a integração das forças policiais e de inteligência da União no policiamento efetivo das fronteiras, combatendo o tráfico de drogas e armas, inclusive com emprego das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica). Assim, no âmbito municipal, pode e deve haver maior contribuição na segurança, pois é no município que ocorre o crime e a estrutura das Prefeituras pode contribuir de maneira ímpar na configuração da tranquilidade pública e paz social. Então, é necessário ampliar o conceito da questão da segurança pública, pois já avançamos a ideia de ser apenas um problema estritamente policial e passamos ao enfoque multidisciplinar, envolvendo diversos atores e instituições.

Desta forma, a pesquisa conseguiu identificar através dos dados apresentados que o Pacto Pela Vida, tradução da Política Pública do Sistema de Defesa Social da Bahia, conseguiu obter resultado positivo na redução dos índices de criminalidade violenta letal intencional – CVLI na Área Integrada de Segurança Pública – (AISP – 16 - Pituba) no período de 2013 e 2014 no percentual de 22,6%, superando a meta de redução prevista para 6% (seis por cento) ao ano.

A participação dos diversos setores da sociedade, integração e cooperação com as estruturas do Executivo e de todas as esferas públicas, Judiciário, Assembleia Legislativa, Ministério Público, foram fatores que se revelaram cruciais para o êxito da política de segurança pública do Estado da Bahia estabelecida em 2011, denominada de Pacto Pela Vida.

8 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Insegurança versus direitos humanos**: entre a lei e a ordem. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, v. 1, n. 2, p. 129-153, out. 1999 (editado em fev. 2000).

AGABEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANUARIO Brasileiro de Segurança Pública, 2012. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2012.pdf> Acesso em: 15 dez. 2014.

ARCHANJO, Georgeocohama. **A massa da tropa**: greve na Polícia Militar da Bahia – 1981. Bahia: Solisluna, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; RATTON, José Luiz; LIMA, Renato Sérgio de (Org.). Crime, Polícia e Justiça no Brasil, 2014.

BAHIA. Orçamento 2014. **Governo do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2016_2019/4_PROGRAMAS_PODER_EXECUTIVO.pdf> Acesso em: 22 jan. 2016.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos humanos**: coisa de polícia. Passo Fundo: CAPEC, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. **A sociedade individualizada**: vidas contadas e histórias vividas. Tradução de José Gradel. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

_____. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

_____. **Vigilância Líquida**: diálogos com David Lyon. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução a sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: ICC/Revan, 1997.

BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v.13, n.4, out./dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003>.

BENGOCHEA, J. L. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: campus, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução Rosa Freire d'Aguilar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso: 23 jun. 2015.

BRASIL. Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm> Acesso: 21 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm>. Acesso: 21 mar.2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br.pronasci>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de. SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2007.
COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade: Gestão de Segurança Pública, Violência e Controle Social**. Salvador: Edufba, 2010.

DAMATTA, Roberto. **Torre de Babel: ensaios, crônicas, críticas, interpretações e fantasias**. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. v. 18, n. 51, 2003.

FERREIRA, Márie dos Santos. A natureza filosófica da ética segundo Lima Vaz. **Polymatheia - Revista de Filosofia**, Fortaleza, v. 3, n. 4, p. 237-250, 2007.

FLORINDO, Marcos Tarcisio. Estado, Polícia e Sociedade: ensaio sobre a regularidade (e a permanência) das práticas discricionárias de atuação policial intratextos. **Intratextos**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 167-182, 2011. Disponível em: < file:///C:/Users/fsouza/Downloads/2384-8974-1-PB.pdf >.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, v.3, n. 5, dez. 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n.15, nov. 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRECO, Rogério. **Atividade Policial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

LECHAPTOIS, Francisca Gómez. **Políticas Públicas críticas para y desde America Latina**. 2012. Disponível em: < http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422013000200005&script=sci_arttext > Acesso em: 10 dez. 2014.

LEMGRUBER, Julita. **Controle da criminalidade: mitos e fatos**. São Paulo, 2001.

LOPES, Edson. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

LOUREIRO NETO, José da Silva. **Processo Penal Militar**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Planejamento Governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOLINA, Antonio Garcia-Pablos de. **Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MORAES, Alexandre de: **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; Revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

MUGGAH, Robert. DINIZ, Gustavo. **Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia “América do Sul como prioridade” contra o crime organizado transnacional**. Instituto Igarapé: artigo estratégico, 5 outubro 2013.

PACTO Pela Vida. Disponível em: <<http://www.pactopelavida.ba.gov.br/>> Acesso em: 01 dez. 2014.

RELATÓRIO 2006 do BID. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina; David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Tradução de Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

PONCIONI, Paula. **Governança democrática da segurança pública: O caso da educação policial no Brasil**. Civitas, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 48-55, jan.-abr. 2013.

POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, nº 26, ano 2006. **Política pública como garantia de direitos**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652011000100001>. Acesso em: 04 out. 2015.

PROGRAMA de Controle de Homicídios - Fica Vivo! Belo Horizonte, Jun. 2009. Disponível em: <<http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/07/Programa-de-Controle-de-Homic%C3%ADdios-%E2%80%93-Fica-Vivo.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

RELATÓRIO Final “Os Donos do Morro”: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro.

RATTON, José Luiz. Et al. **O Pacto pela Vida e a Redução de Homicídios em Pernambuco**, 2010.

ROVER, C. **Manual do Instrutor**. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1998. Disponível em: <www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/mundo/rover/c5.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Estudo da criminalidade**. Disponível em: <http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/docs_textos_interesses/Senasp.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**, Estudos Avançados, 2007.

_____. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen-Juris, 2006.

_____. Notas sobre a Problemática da Segurança Pública. **Revistas POLÍTICAS SOCIAIS**, acompanhamento e análise, 2006.

_____. **Segurança pública: presente e futuro**. Estudos avançados, 2006.

_____. **Meu Casaco de General**. 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo; GUINDANI Miriam. **A violência do Estado e da Sociedade no Brasil contemporâneo**, 2007.

SOARES, Ricardo M. Freire. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo:

Saraiva, 2006.

VAZ, Henrique Cláudio Lima. **Escritos de Filosofia IV**: Introdução à ética filosófica 2. São Paulo: Loyola, 2000.

VELÁSQUEZ, Hugo. **Como recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos**. Cadernos de Segurança Pública, Ano 1, Número 0, Dezembro de 2009 Disponível em: < www.isp.rj.gov.br >. Acesso em: 15 nov. 2015.

VIEIRA, Rejane Esther. Democracia e Políticas Públicas: O Novo Enfoque Da Gestão Pública na Construção de Espaços Públicos de Participação no Estado De Direito no Brasil. **Revista Democracia & Direitos Fundamentais**, Faculdades Integradas do Brasil, Curitiba, v.6, 2009.