

DIREITO DIFUSO À SEGURANÇA PÚBLICA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: O CASO DO CISP

DIFFUSED RIGHT TO PUBLIC SECURITY AND THE ROLE OF PUBLIC MINISTRY: THE CASE OF CISP

Gilber Santos de Oliveira¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Metodologia. 3. Conceitos fundamentais. 4. O Ministério Público como indutor da Política de Segurança Pública do Estado da Bahia. 5. Resultados e Discussão. 6. Análise dos Crimes Violentos Letais Intencionais. 7. Outras ações do CISP/Sisal. 8. Considerações finais. Referências.

OBJETIVO: Este estudo analisou a implementação do Comitê Interinstitucional de Segurança Pública na região de Serrinha/BA, entre 2014 e 2017, a contribuição dos agentes no desenvolvimento de ações e o papel do Ministério Público na promoção do direito difuso à segurança pública. Investigou-se quais fatores colaboram ou constroem os indivíduos para a ação coletiva. Não há estudos sobre o papel do Ministério Público na implementação de políticas de segurança pública na Bahia. Este foi um estudo de caso, com abordagem qualitativa, com base na análise documental e em entrevistas semiestruturadas com membros do comitê. Os dados foram analisados na perspectiva das teorias da ação racional e reflexiva de Pierre Bourdieu, bem assim com o conceito de governança. O CISP consegue articular e integrar ações de segurança pública, com foco na prevenção, por meio de parcerias entre instituições dos sistemas de segurança pública, justiça criminal, direitos sociais básicos, academia e comunidade. Os agentes cooperam para a ação coletiva não apenas por cálculos racionais, mas também por sentimentos de pertencimento, que os incentivam na busca do bem comum. O Ministério Público, por sua posição constitucional, pode ser um grande catalisador desse processo.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança pública. Articulação. Integração. Ministério Público.

OBJECTIVE: *This study analyzed the implementation of the Interinstitutional Committee on Public Security (CISP) in the region of Serrinha/BA between 2014 and 2017, the contribution of agents in the development of actions and the role of the Public Prosecutor in the promotion of diffuse law to public safety. It was investigated which factors collaborate or constrain individuals for collective action. There are no studies on the role of the Public Ministry in the implementation of public security policies in Bahia. This was a case study, with a qualitative approach based on documentary analysis and semi-structured interviews with committee members. The data were analyzed from the perspective of Pierre Bourdieu's theories of rational and reflexive action, as well as the concept of governance. CISP manages and integrates public safety actions with a focus on prevention through partnerships between institutions of public security systems, criminal justice, basic social rights, academia and community. Agents cooperate for collective action not only by rational calculations, but also by feelings of belonging, which encourages them in the pursuit of the common good. The Public Prosecutor's Office, for its constitutional position, can be a great catalyst for this process.*

KEYWORDS: *Public security. Articulation. Integration. Public ministry.*

¹ Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2017. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), 2010. Especialista em Processo pela Universidade de Salvador (UNIFACS), 2003. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia, 1998. Atualmente é promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Ciências Criminais e Segurança Pública.

1. INTRODUÇÃO

A morte por homicídios no Brasil tem apresentado dados preocupantes na última década. Os “Crimes Violentos Letais Intencionais” (CVLI) agregam as ocorrências de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, e apontam 63.880 mortes violentas em 2017, com taxa de 30,8 homicídios a cada 100.000 habitantes, maior que a maioria das taxas dos países latino-americanos. Na Bahia, essa taxa foi de 45,1 por 100.000 habitantes (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

As razões para o fenômeno dos homicídios são complexas, e, no caso do Brasil, as desigualdades sociais e regionais produzidas no processo sócio-histórico brasileiro e os fluxos migratórios campocidade geram inchaço das principais metrópoles, sobretudo de moradias precárias, o que tem contribuído para diminuir a coesão social. A expansão do narcotráfico num contexto social de pobreza, aliada aos efeitos nefastos da própria criminalização de algumas condutas, tem permitido a reprodução da criminalidade, potencializada pela precariedade do sistema prisional^{2,3}.

A resposta social do Estado brasileiro à violência no sentido de uma política de segurança pública é calcada em duas concepções que disputam a hegemonia nesse espaço. Uma delas é centrada na ideia de combate ao crime, e outra, na concepção de prestação de serviço público. A primeira concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos, tendo como papel combater os criminosos, os “inimigos internos”, numa verdadeira “estratégia de guerra”, e classifica tal modelo como uma “política de segurança de emergência”; já a segunda concebe a segurança pública como prestação de serviço público por parte do Estado, sendo o cidadão o destinatário desse direito⁴. A concepção democrática estimularia a participação popular na gestão da segurança pública e valorizaria arranjos participativos com transparência das instituições policiais.

Nesse sentido, diversas propostas foram formuladas e implementadas, e o Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 já destacava a necessidade da interdisciplinaridade, o pluralismo gerencial e a participação comunitária. Verifica-se, portanto, que o Estado tem reconhecido que a violência não é um problema exclusivamente policial, mas a prática policial ainda revela permanência bélica.

O Estado da Bahia, valendo-se de experiência havida em Pernambuco, formulou, em 2011, o programa *Pacto pela Vida* (PPV)⁵, com participação direta do Governador e várias Secretarias de Estado⁶, com o objetivo principal de reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos CVLIs e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVPs). O programa criou cinco Câmaras Setoriais: Segurança Pública; Prevenção Social; Enfrentamento ao Crack; Administração Prisional; e Câmara Setorial de Articulação dos Poderes. Contudo, chamou a atenção que esse projeto não contemplava atores da sociedade civil nem participação de universidades.

O Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) fomentou, em 2010, a criação do Comitê Interinstitucional de Segurança Pública do Estado da Bahia (CISP/Bahia)⁷. A finalidade do CISP/Bahia é promover a articulação, a harmonização, a mediação de relações e a integração das ações voltadas

2 CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

3 FREITAS, Felipe da Silva. **Discursos e práticas das políticas de controle de homicídios: uma análise do “Pacto pela Vida” do estado da Bahia (2011 – 2014)**, 2015. 159 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito). Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

4 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Atualidades Jurídicas**, Brasília, n. 1, mar./abr. 2007.

5 Lei Estadual n. 12.357, de 26 de setembro de 2011.

6 Secretarias da Administração Penitenciária e Ressocialização, Comunicação Social, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Educação, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Política para Mulheres, Promoção da Igualdade, Relações Institucionais, Saúde e Trabalho, Renda, Emprego e Esporte.

7 Ato nº 346/2010.

para Segurança Pública e Defesa Social. A posição constitucional do Ministério Público, que a um só tempo é responsável pela persecução criminal em Juízo, controle externo da atividade policial, fiscal da lei e dos serviços de interesse público, dentre outras atribuições, permite que esta instituição coordene a participação de diversos órgãos integrantes dos sistemas de Defesa Social, de Justiça Criminal e as pastas atinentes a direitos sociais básicos, bem assim as universidades e as instituições da sociedade civil. Essa congregação fomenta a ampliação da discussão de problemas concretos, com os atores envolvidos, o que poderá produzir maior resolutividade das ações dos diversos órgãos.

Foram criadas unidades do CISP em 28 regionais do MPBA (apenas uma regional não aderiu ao projeto). O CISP/Sisal, com sede em Serrinha/BA, é um desses núcleos e desenvolve várias iniciativas como a implantação de videomonitoramento nas vias públicas da cidade; a criação de disque denúncia local; a implantação da Ronda Maria da Penha e ações preventivas e educativas voltadas para o público masculino envolvido em violência doméstica; a análise mensal de estatísticas de CVLIs e Violência Doméstica, com criação de câmaras temáticas; a regulamentação dos ciclomotores de baixa cilindrada; a implantação do conselho e fundo municipal antidrogas; e reuniões mensais nas comunidades, com prioridade aos bairros com maiores índices de criminalidade, entre outras iniciativas. Essas ações têm sido implementadas com a participação articulada da maioria das instituições parceiras e da própria sociedade civil. Contudo, a análise dessas ações, da percepção dos atores envolvidos sobre elas e a diminuição dos índices de criminalidade, ainda não havia sido realizada.

Diante da problemática, este estudo visou a analisar o enfrentamento dos CVLIs e a ação coletiva com base no referencial teórico de Pierre Bourdieu para compreender os fatores que colaboram ou constroem os indivíduos para a ação coletiva no âmbito do CISP/Sisal. Ação coletiva é tomada aqui como uma “ação conjunta realizada por indivíduos, com o objetivo de obter e repartir alguns ganhos através da coordenação ou da cooperação”⁸. Cooperação na perspectiva da ação coletiva é tomada aqui como a “capacidade de os participantes de uma ação fazerem um acordo para uma estratégia conjunta com o intuito de obter benefícios coletivos”⁹.

2. METODOLOGIA

Para isso, foi realizado um estudo de caso, privilegiando a abordagem qualitativa, em que o *locus* primordial foi o funcionamento do CISP/Sisal¹⁰, de Serrinha, que tem desenvolvido um maior número de ações, mas iniciativas similares dos comitês de Alagoinhas, Santo Antônio de Jesus, Irecê e Euclides da Cunha ocorrem. As demais cidades citadas desenvolvem cinco das seis iniciativas em curso em Serrinha. Os demais municípios com CISPs instalados possuem um número menor de ações e não fizeram parte do estudo.

Foram entrevistados sete integrantes do CISP/Sisal, das seguintes instituições: Ministério Público, Conselho Comunitário de Segurança Pública do Sul de Serrinha (CONSEG/Sul), Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte (SMTT), Central de Acompanhamento de Penas Alternativas (CEAPA), Polícia Militar, Departamento de Polícia Técnica (DPT) e Secretaria Municipal de Administração. Essas entrevistas foram conduzidas em janeiro de 2017.

Foram adotadas como estratégias de coleta de dados: atas das reuniões e outros documentos do CISP/Sisal e a realização de entrevistas semiestruturadas. As fontes de informação foram os

8 COSTA, Heloniza Oliveira Gonçalves Costa. **Incentivos e constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador**. Dissertação (Doutorado) Universidade Federal da Bahia. Salvador: Escola de Administração, 2005.

9 Ibid.

10 A região do Sisal na Bahia possui cerca de 800 mil habitantes, compreendendo 20 municípios, e é a principal produtora no Brasil dessa planta (o sisal), cuja fibra, após o beneficiamento, é destinada à produção de cordas, fios, tapetes, etc.

parceiros do CISP/Sisal com frequência superior a 80% das reuniões e Promotores de Justiça das cidades referidas. Também foram utilizadas as estatísticas locais e de outros órgãos públicos como Secretaria de Segurança Pública (SSP) e Ministério da Saúde.

3. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

A pesquisa se baseou no conceito de campo, especialmente do campo burocrático, oriundo da obra de Pierre Bourdieu. Parte-se do pressuposto de que a cooperação dos indivíduos para uma determinada ação coletiva decorre da “relação entre as *posições sociais* (conceito relacional), as *disposições* (ou o *habitus*) e as *tomadas de posição*, as ‘escolhas’ que os agentes sociais fazem nos domínios mais diferentes da prática [...]”¹¹.

O campo burocrático é o espaço de relação de forças entre os agentes da administração pública, que são grandes produtores de “problemas sociais”, que a ciência social frequentemente apenas ratifica, onde são travadas lutas políticas em torno da apropriação de um recurso particular que é o universal, daquilo reconhecido como do interesse coletivo¹².

Por outro lado, o governo, como o Estado em ação, caracteriza-se por atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas instituídas; já a **governança** se refere à gestão compartilhada e interinstitucional de atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e é baseada no princípio da colaboração em rede, em que há confiança mútua e ambiente de cooperação. Para que as redes funcionem, deve haver interdependência entre as organizações, mas também cooperação e solidariedade intrarredes¹³.

Klaus utiliza o termo governança para se referir às novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o terceiro setor, fruto do reconhecimento das limitações da ação estatal isolada no trato da coisa pública. Klaus aponta que o modelo gerencial clássico da administração pública é pautado no gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, o que seria desaconselhável, enquanto o modelo democrático-participativo promoveria um aumento do controle social, democratização das relações Estado-sociedade e ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública.

Para o objeto do estudo, considera-se que a governança democrática visa a criar condições para a segurança pública integrada, tendo em vista processos democráticos e participativos.

Os resultados completos da pesquisa são objeto da dissertação de mestrado “Comitê Interinstitucional de Segurança Pública: é Possível uma Atuação Integrada do Estado e Sociedade para a Redução de Violências?”, defendida pelo primeiro e com orientação da segunda articulista, no Mestrado Profissional de Segurança Pública e Cidadania da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em agosto de 2018.

O presente artigo analisa as ações do Comitê e o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial, com foco na promoção do direito difuso à segurança pública.

11 BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**. Campinas: Papirus Editora, 2016.

12 BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

13 KLAUS, Frey. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, art. 9, p. 136-150, 2007.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA

Em ensaio sobre o papel do Ministério Público a respeito do tema, Berclaz¹⁴ preconiza que “segurança pública é um direito constitucional fundamental de dimensão social, nos termos dos artigos 5º, ‘caput’ e 6º da Constituição da República”. Nessa esteira, defende que a polícia haja de forma menos violenta (para não se igualar aos “marginais”), com mais recursos à inteligência (policial) e com respeito à dignidade da pessoa humana, obrando, assim, não apenas legal, mas legitimamente. Enumera, assim, algumas medidas:

Selecionar adequadamente o quadro de policiais e dos demais agentes de segurança pública, formá-los e treiná-los (de modo permanente) numa cultura de direitos humanos, dar-lhes ambiente, estrutura, instrumentos, condições e tecnologias para o trabalho, incluindo a perícia científica, cuidar de fatores inibitórios ou capazes de reduzir a criminalidade, apostar em eficiente policiamento ostensivo e comunitário, avaliar a geografia e o mapa dos delitos, estimular políticas públicas de esporte, lazer e cultura nas comunidades, todas essas são medidas e providências que contribuem para que a segurança pública seja desenvolvida como política.

Não por acaso o artigo 144 da Constituição estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, esta sim exercida para preservação da ordem pública pelos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Assim, percebe-se que ao Poder Executivo Estadual compete, primariamente, a responsabilidade por segurança pública; em regime federativo desequilibrado, por mais que a União possa concorrer com recursos e que o Município possa esforçar-se para contribuir de algum modo para gerir cidades mais sustentáveis, menos desiguais e, portanto, mais seguras - a competência precípua para a política de segurança pública depende da Secretaria específica criada para esta finalidade, a qual deve(ria) trabalhar de modo articulado com outras pastas.

E chega ao ponto do papel do Ministério Público nessa seara:

Indaga-se, então: qual o papel dos membros do Ministério Público para resguardar o direito constitucional à segurança pública? Conforme diagnóstico de Marco Antônio Lopes de Almeida, em específica reflexão sobre o tema, *“O Ministério Público carece de uma metodologia de trabalho, com diretrizes institucionais e planos concretos”*.

Cabe, no exercício das atribuições extrajudiciais de controle externo da atividade policial (artigo 129, VII, da Constituição), a defesa do patrimônio público e direitos humanos, seja porque se questiona a presença de policiais militares em funções ostensivas e não administrativas, seja porque se cobra a realização de concurso público para provimento de cargos públicos vagos para a estruturação das polícias (e não contratações temporárias como hipótese simplesmente absurda, já adotada em alguns Estados brasileiros), seja porque sustenta-se que a formação dos policiais respeite a programática dos direitos humanos, seja porque abre-se possibilidades para que haja participação popular no controle desse serviço (ex: conselhos comunitários de segurança pública), como, por exemplo, permite a realização de

14 BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil:** Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

audiência pública. Todos esses são aspectos que, inegavelmente, concorrem para melhorar a segurança pública como direito e como política.

Do mesmo modo, louvável a iniciativa de se pensar na criação de órgãos de execução específicos para a tutela coletiva da segurança pública como política, o que fez recentemente, em caráter inovador e elogiável, o Ministério Público de Santa Catarina. Ao invés de uma atuação simplesmente reativa e alienada, que “come na mão da Polícia” pelo que se recebe sem nenhuma perspectiva transformadora, sem dados, sem estatística e sem ferramentas de inteligência, tenta-se fazer algo “novo”. É de se esperar, contudo, que exista um adequado suporte de noções de gestão conjugada com conhecimento criminológico para que a ideia possa prosperar do melhor modo, pois na essência reside o debate de soluções que possam resultar na prevenção de crimes ou na potencialização de meios para que, quando isso não for possível, as investigações ocorram de modo adequado e propício à finalidade.

O articulista se refere à iniciativa do Ministério Público de Santa Catarina¹⁵, que criou promotorias de Justiça específicas de segurança pública, diversas das criminais e das protetoras dos demais direitos fundamentais (saúde, educação, assistência social, idoso, criança, mulheres etc.).

Durante o Congresso Nacional do Ministério Público de 2009, que teve como tema “O Ministério Público como Fator de Redução de Conflitos e Construção da Paz Social”, Freire¹⁶ defendeu a parceria entre o Ministério Público e a sociedade na tutela difusa do direito constitucional da segurança pública. Defende a autora um papel mais proativo do MP nessa área, sobretudo extrajudicialmente, inclusive com projetos de intervenção na realidade, elaborados em parceria com a sociedade civil diretamente envolvida.

O exercício do controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público predominantemente tem sido visto sob o prisma de controle dos atos dos policiais, mormente a parte disciplinar, quando muito a supervisão de inquéritos policiais e outras investigações (controle difuso).

Essa atribuição constitucional pode ser potencializada se canalizados os esforços no sentido da promoção do direito difuso à segurança pública.

O projeto dos CISPs Regionais constitui uma iniciativa do MPBA com vistas a induzir a implementação da política de segurança pública do Estado da Bahia, dentro de marcos legais, constitucionais, com respeito aos direitos humanos e buscando a articulação e a integração dos atores dos sistemas de Justiça Criminal, Segurança Pública, direitos sociais básicos (saúde, educação, assistência social, lazer, esporte etc.), garantindo ainda a participação de diversos setores da sociedade civil.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O CISP/Sisal teve sua primeira reunião em 5 de maio de 2014, no auditório da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), campus Serrinha. Foram convidadas instituições dos sistemas de segurança pública, justiça criminal, universidades, CONSEGs, prefeitos e presidentes de câmara de vereadores dos 18 municípios da microrregião e que faziam parte da Promotoria Regional de Serrinha – Araci,

15 Instalada primeira Promotoria de Justiça da Segurança Pública no Estado. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/instalada-primeira-promotoria-de-justica-da-seguranca-publica-no-estado>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

16 FREIRE, Alice de Almeida. Parceiros da Paz: uma proposta de aproximação com a sociedade na tutela do direito difuso da Segurança Pública. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: o Ministério Público como Fator de Redução de Conflitos e Construção da Paz Social, 18. 2009. Porto Alegre. **Livro de Teses**. Associação Catarinense do Ministério Público (ACMP). Porto Alegre: Magister, 2009. p. 388-391.

Capela do Alto Alegre, Cipó, Conceição do Coité, Gavião, Ichu, Nordestina, Nova Fátima, Nova Soure, Pé de Serra, Queimadas, Retirolândia, Riachão do Jacuípe, Santaluz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia e Valente–, bem assim outros órgãos municipais, estaduais e federais.

Compareceram ao primeiro encontro as seguintes instituições: Ministério Público, por meio da 1ª e 5ª promotorias de Justiça; 16º Batalhão da Polícia Militar (BPM); 12ª Diretoria Regional de Saúde do Estado da Bahia (DIRES); Prefeitura Municipal de Serrinha; Defensoria Pública; Conselho Tutelar de Serrinha; Diretoria Regional de Educação da Bahia (DIREC 12); Guarda Municipal de Serrinha; Secretaria de Desenvolvimento Social de Serrinha; Câmara dos Dirigentes Lojistas de Serrinha; Câmara Municipal de Vereadores de São Domingos; UNEB – Campus XI; CEAPA – Núcleo Serrinha; CONSEG/Serrinha; Coordenação-Geral de Trânsito de Serrinha e Câmara Municipal de Vereadores de Serrinha.

A reunião foi iniciada pela Promotora de Justiça, [...], explicando o motivo do encontro e da importância do trabalho em grupo [...] O Major parabenizou a iniciativa do Ministério Público à medida que argumentou que é um projeto necessário para manter a segurança pública, inclusive mencionou a satisfação e disposição no engajamento do projeto; admitiu apoio na implantação do Comitê e mencionou que houve um decréscimo no índice dos crimes mais violentos. O Comandante da 1ª CIA Cidade Nova destacou o artigo 140 da Constituição Federal e ressaltou a importância da sociedade civil e da diversidade dos órgãos na busca de soluções e nas propostas de atividades para evitar o cometimento de crimes. O Conselho tutelar parabenizou o Ministério Público pela iniciativa, destacando o aumento da criminalidade no âmbito da juventude. O Presidente da CDL também parabenizou o Ministério Público e abordou como o comércio está vulnerável, em razão do alto índice de violência no município. Dando continuidade às apresentações, o Defensor Público, destacou o papel social da Defensoria pública na segurança pública e colocou-se à disposição para o que for necessário. Posteriormente, deu seguimento às apresentações os seguintes órgãos: SEDES, DIRES 12, Procuradoria do Município, DIREC 12, Vereadores do Município de São Domingos e a Promotora de Justiça da 4ª Promotoria de Justiça de Serrinha, coordenadora local da CEAPA explanou sobre a Central, suas competências e quem a compõe, apoiando a proposta do CISP representante do CONSEG abordou a falta de compromisso da população em termos de participação social nos conselhos. A Diretora da UNEB saudou todos os presentes e destacou o grande desafio do Comitê, bem como a importância do seu desenvolvimento para o município, em razão da segurança pública [...]¹⁷.

Em síntese, foi exposto o projeto, que teve a adesão de todos os presentes; definiu-se periodicidade mensal para as reuniões, com rodízio entre as próprias instituições sediantes; e encaminharam-se por e-mail a ata e a minuta do regimento interno, que deveriam receber sugestões de alterações até o encontro seguinte, quando seriam votadas.

Importante notar que, já no primeiro encontro, cada agente se expressou consoante sua posição social nos respectivos campos da segurança pública, justiça criminal, academia etc.

6. ANÁLISE DOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS (CVLI)

O CISP/Sisal começou a analisar os CVLIs já no seu segundo encontro, e as atas mostram que essa prática prosseguiu em praticamente todas as reuniões, sendo, costumeiramente, o primeiro item da pauta. São verificados os dados da cidade de Serrinha, bem assim da área de abrangência

17 Ata da 1ª reunião do CISP/Sisal, que ocorreu no dia 05 de maio de 2014.

do 16º BPM, que é muito similar aos municípios que compõem a Promotoria Regional de Serrinha e a 15ª Coordenadoria Regional de Polícia Civil do Interior (COORPIN).

Em cada reunião a Polícia Militar faz a exposição dos crimes ocorridos no mês anterior, mas também realiza apresentações semestrais e anuais. São feitas comparações dos últimos cinco anos, dos mesmos meses do ano anterior, cotejo mês a mês; proporção entre zonas urbana e rural; separação por bairros e localidades do município de Serrinha (maior cidade da região e com maior registro de crimes letais), inclusive com georreferenciamento e respectiva mancha criminal; comparativos por dia e horário da semana; análise de tipo de arma empregada e veículo utilizado pelo autor do fato; verificação de existência de antecedentes criminais da vítima; comparação com cidades de porte similar à Serrinha.

Como os entrevistados referiram e as atas apontam, a Polícia Civil não costumava enviar representantes para as reuniões mensais, o que impedia aprofundamento na análise de cada caso concreto, inclusive com troca de informações sobre autoria, motivação e outras circunstâncias do delito. Dessa forma, não foi possível realizar uma análise para fins investigativos, mas apenas a chamada “análise criminal estratégica”, que Silva¹⁸ assim define:

Há certo consenso que a Análise Criminal Estratégica se preocupa com a análise do crime sob a perspectiva da busca de estratégias operacionais para solucionar problemas em curso ou que se manifesta como uma séria crônica de crimes que se repete a longo prazo. A análise estratégica tem forte aplicação na avaliação de características criminais de tendências mensais, anuais e decenais ou até seculares. Busca-se compreender as flutuações sazonais e cíclicas do crime e quais as macroinfluências que determinam o comportamento da criminalidade. Embora a literatura internacional aponte uma concepção da Análise Criminal Estratégica voltada eminentemente para compreensão da criminalidade que se manifesta num território, avaliando suas tendências, é preciso ampliar tal modelo analítico para fins de dirigir as possibilidades de planejamento de aplicação de policiamento para solucionar problemas de segurança nos níveis local, regional, nacional e/ou global. Deve-se buscar explicações que possam auxiliar a tomada de decisões estratégicas e políticas para solucionar problemas de segurança pública. Visto dessa forma, a Análise Criminal Estratégica deve utilizar um conjunto de ferramentas e teorias que possibilitem a construção de cenários prospectivos do desenvolvimento do território, sob múltiplas perspectivas, para se prover as medidas sociais para conter o aumento e prover a redução da criminalidade.

Os CVLIs, como visto, reúnem “crimes de maior relevância social, beneficiando uma análise sociológica e científica, e que vão além do **homicídio doloso** apenas”¹⁹.

Lima²⁰ aponta que são mais de 50.000 mil homicídios por ano; chama a atenção para a falta de atenção de governantes e da sociedade civil para o problema; ressalta o papel do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entidade composta por pesquisadores, profissionais dos sistemas de segurança pública e justiça criminal, outros órgãos governamentais e instituições representantes da sociedade civil; pontua que boa parte dessa violência extrema é provocada por agentes do Estado, que, em compensação, apresenta altíssima letalidade de policiais, embora a maioria fora de serviço; ressalta que a grande maioria das vítimas são jovens negros de periferias das grandes cidades, os mesmos

18 SILVA, João Apolinário da. **Análise Criminal: Teoria e Prática**. Salvador: Artpoesia, 2015.

19 HERMES, Ivenio. **CVLI: A Nomenclatura e Suas Estatísticas Valorizadoras da Vida**. 2014. Disponível em: <<http://www.iveniohermes.com/cvli-a-nomenclatura-e-suas-estatisticas-valorizadoras-da-vida/>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

20 LIMA, Renato Sérgio de (Coord). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2014. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

carentes de atenção do Estado quanto a políticas públicas básicas; e conclui, todavia, com contido otimismo, em face de números positivos apresentados por alguns Estados, que priorizaram o enfrentamento da violência com planos específicos de prevenção e redução de CVLI, com articulação e integração de atores como os integrantes do CISP/Sisal.

Todos os sete entrevistados do CISP/Sisal destacaram a importância da análise mensal de CVLI. A integrante do Ministério Público pontua:

Normalmente a gente é o primeiro ponto da pauta de todas as reuniões mensais. A polícia militar, ela apresenta os dados CVLI não só da Comarca, mas da própria região, do batalhão, e de uma forma interessante até de uma forma comparativa, eles colocam os gráficos comparando Serrinha com outras cidades com estrutura parecida. Com número de habitantes parecidos, para que a gente tenha a sensação, qual é a sensação que a gente tá. Se estamos num grau de violência maior ou menor do que outras cidades do mesmo porte. E o interessante, por exemplo, nessas circunstâncias, a polícia militar traz uma problemática sobre determinado bairro que tá com a violência maior de CVLI como nós tivemos aqui no bairro de Fátima. Então, ela traz quais são as ações que foram tomadas, o que foi feito, o que se descobriu, é um *feedback*, a gente saber qual o passo da polícia, o que ela fez, e depois ver o resultado daquilo, perceber que o que ela tomou como medida, melhorou a situação daquele bairro [...] No primeiro ano do CISP agente teve um número alto de CVLI. E, depois das reuniões, fazer até uma menção aqui, que nós temos as reuniões nos bairros, mensalmente a gente vai até o bairro da cidade presencial. [...] O primeiro bairro foi escolhido com base no número CVLI, que foi o bairro de Fátima. A gente ouviu a comunidade, e percebemos que aquele CVLI e outras violências, elas não decorrem somente de uma questão de policiamento, ela decorre de questões sociais. Então, essa comunicação com o bairro, ela também é um *feedback*. É uma forma de dizer o que a gente tem e que a gente pode fazer. Então, assim, no caso de Vila de Fátima, salvo engano, acho que teve um mês que teve 7 homicídios somente naquele bairro. E foi trazido pro CISP, e a polícia militar falou de sua atuação, e depois daquela reunião e daquelas ações promovidas pela polícia militar e externada por ela, publicada por ela na reunião, aquele bairro teve redução razoável de CVLI. [...] (Entrevistado 1 – Ministério Público).

[...] Inclusive, com apresentação de estatística e metas também para diminuição, Polícia Militar e Ministério Público tem dialogado sobre isso. [...] O que eu não vejo tanto, não posso nem dizer das últimas reuniões o que eu vejo é uma menor contribuição é com relação a Polícia Civil. Mas quanto aos outros sim, tem comparecido periodicamente isso apresentado periodicamente todas as estatísticas por bairro, informa sim. Deus até para a gente ter um panorama sobre CVLI aqui na cidade no município de Serrinha (Entrevistado 4 – CEAPA).

O representante da Polícia Militar responsável pelas exposições reitera a importância do trabalho:

[...] Nós tínhamos esses dados (CVLI) basicamente quase sempre para nosso público interno, o CISP nos deu essa oportunidade de levar esses dados para as comunidades mais próximas. [...] a Polícia Militar adotou esse mecanismo de apresentação e o CISP é o porta-voz dessa atividade. [...] No momento que estamos apresentando esses dados as pessoas que estão participando da reunião, nos trazem outras informações, tomam conhecimento da questão da produtividade, a

questão de como as ocorrências elas veem acontecendo no município, elas trazem contribuições de horários de locais. Então esse compartilhamento tem sido para nós bastante significativo (Entrevistado 5 – Polícia Militar).

[...] (sobre o) CVLI a cada reunião, a polícia militar expõe a estatística mensal, acumulada, semestral, da quantidade de CVLI, então ali sempre é discutido. A gente percebe ali as melhoras, as pioras, de repente você que tem um bairro ali que aumentou, eu cito muito o caso de Vila de Fátima que, salvo engano em 2014, que teve um índice alto e chamou atenção, eu creio que se não tivesse uma reunião como essa para se discutir, aquele evento pontual que aconteceu em Vila de Fátima, talvez a gente não tivesse resolvido de forma tão rápida. [...] foi discutido com a polícia militar, [...]foi feita reunião lá naquela época e de lá pra cá mudou bastante o CVLI daquela região (Entrevistado 6 – Departamento de Polícia Técnica).

Já o representante da Secretaria de Administração destacou a oportunidade de os integrantes do CISP participarem e intervirem na exposição da Polícia Militar:

[...] toda a reunião do CISP a Polícia Militar, articulado e coordenado pelo Capitão Lessa, fazia a explanação desses dados de modo que apontava quando havia crescimento, quando havia redução, os fatores que eventualmente o levaram aquilo, então era apresentado para os membros, os membros do CISP tomavam conhecimento, e ali também se discutia qual a ação que poderia fazer em tal município em tal bairro ou em tal localidade onde os indicadores de violência estavam crescendo ou porque reduziu e em função de que. Então era feito esse processo de apresentação pela Polícia Militar, e de modo que era aberto vamos dizer assim para opinião, para intervenção vamos dizer assim, para todos aqueles membros que compunha o CISP (Entrevistado 7 – Secretaria de Administração).

Em 2017 continuaram sendo analisadas as estatísticas criminais, destacando-se a queda dos homicídios em 2016 em relação a 2013, primeiro ano analisado nas reuniões do CISP:

Cap. iniciou apresentando as estatísticas referentes aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI. [...] com relação ao CVLI janeiro a dezembro de 2016, em nossa ISP houve aumento, porém no 16º Batalhão houve redução em 2%; [...] Em Serrinha houve redução de 26 para 17 homicídios em 2016. Apresentou ainda um gráfico que aponta que houve queda no número de homicídios entre 2013 (35) e 2016 (17). O Estado da Bahia houve aumento de 7,5% no número de homicídios” (6 de fevereiro de 2017, Auditório da Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL/Serrinha, grifo nosso).

I. ESTATÍSTICAS CRIMINAIS:

A reunião foi iniciada pelo Cap. com apresentação de estatística dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI, referente ao primeiro bimestre de 2017, em relação ao mesmo período do ano passado: tratando-se de Estado, houve um aumento de 3,2% (2016, 1.060 e 2017, 1.094); Risp Leste, equiparado (tanto 2016 e 2017, 206); Aisp 54, aumento de 24,81% (2016, 19 e 2017, 24 – 05 homicídios a mais que o ano de 2016); 16º BPM (2016, 16 e 2017, 17 – 01 homicídio a mais que o ano de 2016 – especificamente: Serrinha, em 2016 – 03 homicídios e 2017 – 04 homicídios; Biritinga, em 2016 – 02 homicídios e 2017 – 00 homicídio e Barrocas, em 2016 – 01 homicídio e 2017 – 00 homicídio (6 de março de 2017, Câmara de Vereadores de Serrinha).

E foi apresentado um plano de metas da Polícia Militar:

Cap. apresentou o plano de meta da Polícia Militar: 1) aumentar, em 20 % apreensão de arma de fogo e por violência doméstica. 2) aumentar, sistematicamente, a ostensividade e resolutividade policial. 3) valorizar os profissionais de segurança pública, com ênfase em proatividade e resolutividade. 4) manter ótima disponibilidade de recursos operacionais para os policiais militares. 5) aumentar a interação comunitária e confiabilidade da Polícia Militar (6 de março de 2017, Câmara de Vereadores de Serrinha).

Soares²¹ defende que os planos de atuação policial devem combinar repressão qualificada com estratégias de prevenção. A retirada de circulação de arma de fogo por parte da Polícia Militar, além de configurar uma atuação repressora, tem efeitos preventivos em relação à violência decorrente de sua utilização, como prática de homicídios e roubos.

Os policiais militares apontaram possíveis razões para a grande diminuição do CVLI entre 2013 e 2016, combinando repressão com prevenção:

[...] diante do grande número de homicídios, no ano de 2013, ou seja, 35 homicídios, houve uma intensificação de policiamento e a partir daí, uma diminuição dos crimes violentos; Ten. Vailson apresentou o que a Polícia Militar fez para diminuir a criminalidade na cidade de Serrinha: 1- intensificação das abordagens (04 viaturas em média); 2- fiscalização de trânsito; 3- projetos sociais (Ex. PROERD); 4- policiamento em eventos; 5- ações de prevenção (prevenção ao uso de drogas, melhoria de iluminação pública, apoio da guarda municipal, incentivo aos CONSEGS, controle da poluição sonora “paredão”. Quanto a questão da falta de iluminação pública, Dra. Núbia informou que a reclamação ocorreu em todas as reuniões de bairros, em comunidades da zona urbana e rural, onde estiveram presentes representantes do Ministério Público, Polícia Militar e sociedade civil. O vereador Jorge Gonçalves disse que a Câmara de Vereadores tem feito, constantemente, cobrança à administração municipal, no que diz respeito a falta iluminação pública e que segundo informações, já houve contrato” (3 de abril de 2017, Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL/ Serrinha).

Observou-se redução dos homicídios durante o funcionamento do Comitê. Foram 35 homicídios em 2013 e 17 em 2016, com taxas de 42,4 e 20,6 mortes por 100.000 habitantes. Para fins de comparação, o Brasil e a Bahia apresentaram, respectivamente, as seguintes taxas de homicídios em 2017: 30,8 e 45,1. A análise das atas não aponta claramente que fatores podem ter contribuído para tal redução. Estudos são indicados para melhor explicar esses fenômenos com séries históricas mais longas.

As entrevistas evidenciam, por outro lado, que a discussão frequente do assunto, por exposições mensais e outros contatos interinstitucionais (presenciais, e-mail, *WhatsApp* etc.) podem ter ajudado a Polícia Militar nas suas estratégias de policiamento e, conseqüentemente, contribuído para a eficácia na prevenção de violência. Contudo, essas evidências não são conclusivas.

No exercício do controle externo da atividade policial e das atribuições atinentes a crimes contra a vida, a 5ª Promotoria de Justiça de Serrinha solicitou, em 2014, o envio de todos os inquéritos de homicídios com investigações paralisadas na Delegacia de Polícia. Dessa análise, observou-se que a maioria dos aproximadamente 100 procedimentos devolvidos à Delegacia para cumprimento de diligências retornaram para a Promotoria de Justiça com produção de provas em menos de 10

21 SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

casos. Na análise dos inquéritos, chamou a atenção a reiteração delitiva por parte de alguns poucos indivíduos, em relação aos quais a Polícia Civil não solicitou medidas investigativas mais efetivas, como busca e apreensão, prisões temporárias e preventivas, interceptações telefônicas, faltando, em alguns casos, até oitivas de testemunhas e interrogatórios dos suspeitos. Diante desse quadro, após o segundo retorno dos inquéritos, o Ministério Público obteve no Poder Judiciário o deferimento de buscas e apreensões, prisões temporárias e outras medidas contra 16 indivíduos, inclusive sendo preso o apontado pelos próprios policiais como o maior traficante local, suspeito de envolvimento em, pelo menos, oito homicídios.

Não puderam ser colhidas informações mais precisas sobre a proporção de CVLIs elucidados, haja vista que a Polícia Civil frequentou poucas reuniões do CISP, valendo ressaltar que um dos critérios de seleção dos entrevistados foi a frequência aos encontros. Essa é uma lacuna desta pesquisa que deverá ser preenchida com estudos específicos sobre tal ponto. Essa iniciativa do CISP se afina com as concepções de governança, atuação em rede, com vistas a uma segurança pública integrada conforme tratam do assunto os autores Klaus (2007), Soares (2000), Saporì (2007), Saporì & Andrade (2009) e Biscaia (2015).

As análises dos crimes, como visto, não são pautadas por um único viés criminológico, mas tenta conciliar estratégias de parcerias preventivas e segregação punitiva,^{22 23} valendo destacar a maior ênfase na primeira, em razão de não aprofundamento dos dados dos crimes pela ausência da Polícia Civil nos encontros. Os assuntos discutidos no CISP de uma forma geral, e, particularmente, as análises de CVLI deixam claro que a mera aplicação da lei não dará conta dos graves problemas de criminalidade, o que levou os parceiros a desenvolver outras estratégias para enfrentar o problema,²⁴ inclusive o Policiamento Orientado à Solução de Problemas (POSP)^{25 26}. As discussões deixam claro que não será a política de tolerância zero que resolverá os altos índices de criminalidade violenta, como há muito preconiza Wacquant²⁷.

A atenção dada pelo comitê ao CVLI constitui também utilização do direito penal como concretizador dos direitos fundamentais à vida, à integridade física, dentre outros, na medida em que se buscam ações de prevenção e, conseqüentemente, de preservação de tais valores constitucionais²⁸.

Berclaz²⁹ também destaca o papel do Ministério Público na segurança pública, questionando justamente a postura clássica, de análise de inquéritos policiais e processos criminais, em detrimento do envolvimento em iniciativas de aproximação da sociedade civil e poderes públicos encarregados de provimento não apenas de segurança pública *stricto sensu*, mas também de saúde, de educação e de outros direitos sociais básicos.

Deve ser destacado o papel da sociedade civil nas reuniões do CISP também quanto à análise de CVLI, inclusive propondo modificações de policiamento de modo a prevenir crimes,

22 SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. Segurança pública como cultura do controle. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 4, n. 7, São Paulo, ago./set. 2010.

23 GARLAND, David. **A cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

24 YOUNG, Jock. **A Sociedade Excludente: Exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

25 O Policiamento Orientado à Solução de Problemas (POSP) consiste, em apertada síntese, na identificação de problemas recorrentes de segurança pública, análise dos eventos e condições de sua ocorrência, pesquisa sobre resposta a situações similares em outros locais, elaboração de um plano de ação com objetos específicos e avaliação da implementação e execução do plano.

26 ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

27 WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

28 FELDENS, Luciano. **Direitos Fundamentais e Direito Penal, Garantismo, Deveres de Proteção, Princípio da Proporcionalidade, Jurisprudência Constitucional Penal e Jurisprudência dos Tribunais de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

29 BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

algumas acatadas pela Polícia Militar, na linha dos conceitos de “segurança cidadã”^{30 31} e “democracia deliberativa”³². Pode-se até reconhecer um embrião do tão esperado “protagonismo especial” da sociedade civil e movimentos sociais³³.

As fontes de evidência indicam que a análise rotineira dos CVLIs constitui importante mecanismo para se compreender o fenômeno e subsidiar a tomada de decisão dos órgãos encarregados de prevenção e repressão, podendo ter contribuído para a redução dos índices, conforme já salientado.

A cultura de discussão dos problemas gerou um consenso entre os atores que efetivamente frequentaram as reuniões da necessidade de produção de estudos sobre criminalidade e violência. As articulações entre os integrantes com o intuito de trazer a universidade para o debate foram insuficientes para o engajamento da academia em Serrinha no sentido da elaboração do diagnóstico e planos de redução de violência, mesmo com a disposição do CONSEG de levantar recursos financeiros para custear bolsas de estudos. As análises de CVLI não puderam avançar na troca de informações para investigações policiais, haja vista a ausência da Polícia Civil nos debates. A retomada das articulações com a Polícia Civil é necessária, a fim de trazê-la para as discussões e ações do CISP. Especificamente em relação a CVLI, certamente um aumento no índice de elucidação de homicídios contribuirá para diminuição da sensação de impunidade, bem assim redução de ocorrências, haja vista que vários autores de homicídio são contumazes em tal prática. A troca de informações e apoio mútuo, típicos do colegiado, poderá contribuir muito com as funções da polícia investigativa.

Uma maior participação do Poder Judiciário nas reuniões poderia ajudar na priorização dos processos de crimes contra a vida, contribuindo para diminuir não apenas a sensação de impunidade, mas para neutralizar a ação de indivíduos contumazes em tais práticas.

7. OUTRAS AÇÕES DO CISP/SISAL

Além das análises de CVLI, reuniões nas comunidades possibilitaram que a Polícia Militar articulasse com o Ministério Público, CONSEG, Guarda Municipal e outros órgãos, integrando ações. Como já ressaltado, houve, entre 2013 e 2016, uma queda de 55% dos homicídios em Serrinha, a qual é atribuída em grande medida, pelos policiais militares, a diversas ações integradas de prevenção: análise conjunta de CVLI, reativação de CONSEG, integração da Guarda Municipal, proibição dos “paredões” e outras ações de combate à poluição sonora por parte do poder público local. É certo que somente estudos específicos poderão apontar com maior segurança as contribuições isoladas e coletivas para a queda do indicador, mas as informações dos agentes não podem ser desprezadas como uma explicação, pelo menos parcial, para o fenômeno. Neste ponto há ainda uma necessidade de maior articulação do CISP com a UNEB e outros centros universitários, com vistas à realização de estudos sobre violência e criminalidade, bem assim na elaboração de planos e projetos. Imprescindível, também, a retomada das articulações com a Polícia Civil – que passou a contar com maior efetivo com a lotação de novos policiais, a fim de trazê-la para as discussões e ações do CISP –, especificamente em relação a CVLI, pois o aumento no índice de elucidação de homicídios poderá contribuir para a diminuição da sensação de impunidade, bem assim redução ainda maior de ocorrências, haja vista que vários autores de homicídio são contumazes em tal prática.

30 SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhias das Letras, 2000.

31 SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.

32 BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013

33 DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação, na idade globalização e da exclusão**. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 2012.

O videomonitoramento foi um interessante exemplo de articulação das instituições, com vista à integração da respectiva ação de vigilância: o projeto foi elaborado e operado pela Polícia Militar (a Polícia Civil não participou); os CONSEGs arrecadaram recursos, adquiriram e se encarregaram de custear sua manutenção, com apoio da Prefeitura e Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL); a Prefeitura de Serrinha deu suporte na implantação da estrutura, instalação de placas e *outdoors*, comprometeu-se a repassar recursos financeiros ao CONSEG para manutenção; o presídio local, os bancos e o comércio forneceram câmeras, TV e recursos financeiros; as empresas locais de vigilância deram descontos na aquisição dos aparelhos e na manutenção do sistema; e o Ministério Público atuou no convencimento da necessidade da medida, articulação dos diversos atores e monitoramento das ações. Foram detectados como constrangimentos a implantação vagarosa, a falta de especialistas na área, a falta de envolvimento inicial da Prefeitura e SSP (batalhão local não tinha recursos nem alçada para implantar o videomonitoramento), as transferências de responsabilidades, a transferência do idealizador projeto para outra cidade, a mudança de gestão municipal e a insuficiência dos recursos arrecadados “comunitariamente”. Todos os constrangimentos, inclusive a falta de adesão da Polícia Civil ao comitê, devem ser objeto de reflexão das instituições participantes, para definição de ações corretivas, inclusive para outras ações e projetos. Ainda assim, ao final de três anos, com o maior envolvimento da Prefeitura e da SSP, o projeto se tornou realidade, passando a operar na cidade.

Soares³⁴ e Souza³⁵ criticam o insulamento e a verdadeira “colcha de retalhos” que é a segurança pública no Brasil, sem qualquer articulação e integração entre as próprias polícias, bem assim entre os outros componentes dos sistemas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Souza define o “Sistema de Segurança Pública” como um

conjunto de instituições (públicas e/ou privadas) que coordenam, regulam, produzem ou controlam a produção de bens e serviços relacionados com a promoção da segurança, prevenção da violência e assistência a vítimas, incluindo os campos jurídico, policial, de assistência social e saúde.

Essa visão sistêmica demanda, necessariamente, como visto, articulação e integração dos atores.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apontou a produção de diversas articulações entre os agentes e as instituições em que as ações e reuniões se constituíram em verdadeiro trabalho que teceu “diferentes elementos com vista ao eficaz funcionamento de um sistema”. A produção de algumas ações integradas, focadas na resolução de específicos problemas, cuja alçada seria, em sua maioria, dos integrantes do CISP, contribuiu para o fortalecimento do sistema de defesa social em sentido amplo, permitindo efetiva participação comunitária, já que foram detectados diversos exemplos de ajuda mútua entre os órgãos, contato direto das instituições e aumento da confiança interinstitucional e por parte da população. Os constrangimentos mais referidos foram a falta de adesão da Polícia Civil, maior óbice à integração dos sistemas de defesa social e justiça criminal, e a pouca participação do Poder Judiciário, em razão de constantes remoções de juízes, cultura procedimental e formal e posturas isolacionistas em razão da necessária imparcialidade diante da possibilidade de judicialização de conflitos interinstitucionais.

34 SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.

35 SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a Segurança Pública no Brasil?** Belo Horizonte: Letramento, 2015.

A atuação do CISP tem contribuído para a construção de alternativas que diminuem as mazelas denunciadas na literatura especializada citada. É não apenas possível, mas imprescindível uma atuação integrada do Estado e da sociedade para a redução de violências, face aos alarmantes indicadores criminais e sociais. A estratégia de atuação integrada para enfrentamento de vários tipos de violência e criminalidade, com foco em resolução de problemas, demanda aporte teórico de diversas correntes criminológicas.

Estudos e iniciativas relacionados a planos de prevenção e redução de violências sugerem não apenas a integração dos sistemas de segurança pública e justiça criminal, mas uma articulação com a rede provedora de direitos sociais básicos, com o campo acadêmico e a participação comunitária, justamente os cinco pilares do CISP.

A pesquisa apontou que o colegiado do CISP promoveu grandes articulações entre as instituições que o compõem e com a sociedade civil, sem embargo de algumas resistências pontuais, que devem ser vencidas. As ações mostram, inclusive, integração interinstitucional em diversas ações. Várias ações desenvolvidas no CISP/Sisal também estão ocorrendo em outros comitês, o que mostra a aceitação dessa forma de atuação interinstitucional na maior parte do Estado da Bahia.

Uma grande lacuna deste trabalho foi a não exploração de informações dos membros que não participaram das reuniões do CISP e, conseqüentemente, não foram entrevistados. Tais atores poderiam trazer elementos que ajudariam na compreensão de alguns constrangimentos à ação coletiva.

Chama a atenção quanto à posição social dos agentes que todos os entrevistados são servidores públicos, com formação superior. Apenas um deles não tem participação comunitária. Observou-se também que: a participação político-partidária de alguns membros esteve muito próxima do grupo político do Prefeito, à exceção dos agentes proibidos por lei (Ministério Público e Polícia Militar) e da representante da CEAPA; os entrevistados têm formação católica e nível educacional superior ao dos pais, encontram-se na faixa etária compreendida entre 30 e 42 anos, menos o representante da comunidade que possui 60 anos; e quase todos os entrevistados moram em Serrinha (um mora em Conceição do Coité, distante apenas 36 km). Os agentes estão situados em posições sociais próximas no campo burocrático da defesa social, o que pode ter favorecido comunhão de propósitos no âmbito do CISP/Sisal.

Os agentes do Estado no campo burocrático tendem a cooperar para além dos interesses individuais e institucionais, mesmo em um campo onde prevalecem relações antagônicas, de força, como o da defesa social. A cooperação dos indivíduos para a ação coletiva no CISP decorre da relação entre as posições sociais dos agentes nesse campo burocrático. Suas disposições são influenciadas pela falta de prioridade conferida pelos órgãos diretivos às unidades locais e pela noção de pertencimento à comunidade local, o que influencia fortemente suas tomadas de posição.

O papel do Ministério Público, por sua posição constitucional e aproximação com a comunidade, é fundamental em todas as ações do CISP. Além de ser um projeto dessa instituição, a presença do Promotor de Justiça nas reuniões encoraja os demais agentes públicos e da sociedade civil a cobrar dos órgãos encarregados o exercício de suas atribuições.

A promoção do direito constitucional à segurança pública, com iniciativas como o CISP, é uma forma eficaz de controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público, podendo em muito contribuir para a redução de diversas formas de violência.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Governo Estadual. **Lei Estadual nº 12.357, de 26 de setembro de 2011**. Programa Pacto Pela Vida. Salvador: Governadoria, 2011.
- BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil**: Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- _____. **Qual o papel do Ministério Público na segurança pública?** Disponível em: <<http://www.justificando.com/2016/04/25/qual-o-papel-do-ministerio-publico-na-seguranca-publica/>>. 2016>. Acesso em: 26 abr. 2016.
- BISCAIA, Antônio Carlos Biscaia (Coord. Executivo). **Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/pnsp.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2015.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- _____. **Razões práticas**. Campinas: Papyrus, 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- _____. Governo Federal. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Presidência da República, 2000.
- _____. Governo Federal. **Portaria nº 1, de 16 de janeiro de 2014 – Diretrizes Nacionais Orientadoras dos Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública**. Brasília: Presidência da República, 2014.
- _____. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001-2013**. Brasília, 2013.
- _____. Ministério da Justiça. **Postulados, Princípios e Diretrizes Para a Política e Alternativas Penais**. Brasília, 2016.
- _____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato PGJ nº. 346/2010**. Salvador, 2011.
- _____. _____. **Portaria nº 1506/2014**. Salvador, 2014.
- _____. Poder Legislativo. **PL n. 3734/2012**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.
- _____. Secretaria de Direitos Humanos. **Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens**. Unicef. Observatório de Favelas, Laboratório de Análise da Violência da UERJ, 2012.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 593727**, 2015.
- CAMPOS, Carmen Hein de; CARVALHO, Salo. **Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica**: a experiência brasileira. Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- COSTA, Heloniza Oliveira Gonçalves Costa. **Incentivos e constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador**. 2005. Dissertação (Doutorado) Universidade Federal da Bahia. Salvador: Escola de Administração, 2005.
- DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação, na idade globalização e da exclusão**. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 2012.

FELDENS, Luciano. **Direitos Fundamentais e Direito Penal, Garantismo, Deveres de Proteção, Princípio da Proporcionalidade, Jurisprudência Constitucional Penal e Jurisprudência dos Tribunais de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FREIRE, Alice de Almeida. Parceiros da Paz: uma proposta de aproximação com a sociedade na tutela do direito difuso da Segurança Pública. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: o Ministério Público como Fator de Redução de Conflitos e Construção da Paz Social, 18. 2009. Porto Alegre. **Livro de Teses**. Associação Catarinense do Ministério Público (ACMP). Porto Alegre: Magister, 2009.

FREITAS, Felipe da Silva. **Discursos e práticas das políticas de controle de homicídios: uma análise do "Pacto pela Vida" do estado da Bahia (2011 – 2014)**. 2015. 159 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

G1. Globo.com. Mundo. 2016. **Brasil tem 21 cidades em ranking das 40 mais violentas do mundo; veja a lista**. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/01/brasil-tem-21-cidades-em-ranking-das-50-mais-violentas-do-mundo.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=g1>. Acesso em: 2 jul. 2016.

GARLAND, David. **A cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan. 2008.

HERMES, Ivenio. **CVLI: A Nomenclatura e Suas Estatísticas Valorizadoras da Vida**. 2014. Disponível em: <<http://www.iveniohermes.com/cvli-a-nomenclatura-e-suas-estatisticas-valorizadoras-da-vida/>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

KLAUS, Frey. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, art. 9, , 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014, 2017.

PAIM, Jairnilson Silva; COSTA, Heloniza O. G.; VILASBÔAS, Ana Luíza Queiroz. Política pública e controle da violência: um estudo de caso na cidade de Salvador, Bahia, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2009.

PARAÍBA, Governo do Estado da (Org.). Metodologia de contagem de Crimes Violentos Letais Intencionais: Secretaria da Segurança e da Defesa Social. João Pessoa: Secretaria de Estado da Comunicação Institucional, 2013.

REICHENHEIM, Michael Eduardo; WERNECK, Guilherme L. Anos potenciais de vida perdidos no Rio de Janeiro, 1990. As mortes violentas em questão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 10, 1994. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1994000500014>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. Integração policial em Minas Gerais Desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 3, , 2009. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4868/6842>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

SILVA, João Apolinário da. **Análise Criminal: Teoria e Prática**. Salvador: Artpoesia, 2015.

SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. Segurança pública como cultura do controle. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 4, n. 7, São Paulo, ago./set. 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a Segurança Pública no Brasil?**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Atualidades Jurídicas**, Brasília, n. 1, mar./abr. 2007.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

YOUNG, Jock. **A Sociedade Excludente**: Exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2002.