



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

HIRAN SOUTO COUTINHO JUNIOR

**HOMICÍDIOS E/OU “AUTOS DE RESISTÊNCIA”:
NA CONTRAMÃO DO PACTO PELA VIDA - BAHIA**

CACHOEIRA
2014

HIRAN SOUTO COUTINHO JUNIOR

**HOMICÍDIOS E/OU “AUTOS DE RESISTÊNCIA” NA
CONTRAMÃO DO PACTO PELA VIDA - BAHIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: cultura, desigualdade e desenvolvimento, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Herbert Toledo Martins

CACHOEIRA
2014

AGRADECIMENTO

Dedico este trabalho à minha linda e sábia vizinha, Risoleta Valiene Souto Coutinho, que durante toda minha vida gratuitamente forneceu apoio, carinho e amor incondicional para que meus sonhos fossem realizados; para que a minha vida sempre caminhasse em trilhas evolutivas. Aos 83 anos vizinha, és meu exemplo e serei eternamente grato por tudo, especialmente por ter me dito no início de 2012 quando deixei Salvador-BA e fui morar em Cachoeira-Ba: “se for para o seu bem vá, se é para melhorar de vida siga em frente, mas em qualquer lugar que for não esqueça de sua filha”. Com igual amor, não só este trabalho mais tudo em minha vida é dedicado à Maria Fernanda Falcão Coutinho, criança linda que me faz acreditar, mesmo quando tudo parece perdido, em um breve futuro melhor, te amo filha. Por fim, também dedico este trabalho aos meus genitores, Valdenice Gonçalves Martinez e Hiran Souto Coutinho, por todo esforço dedicado a mim, especialmente ao meu pai que desde a minha graduação em Direito dizia que minha aptidão estava nas Ciências Sociais. Neste momento tão difícil de sua vida pai, Deus nos oportuniza o término deste trabalho e o provável título de mestre em Ciências Sociais, como tantas vezes você expressou desejo em dialogarmos, com você ainda entre nós.

Agradeço imensamente à amiga e professora doutora Heleni Ávila, a quem tenho eterna gratidão, admiração e respeito, esse momento não seria possível sem o seu fundamental apoio e orientações. Da mesma forma agradeço ao meu orientador, doutor Herbert Toledo Martins, por todo seu apoio, que foi além da transmissão de conhecimentos científicos; sem a sua compreensão humana eu não teria conseguido concluir.

Estendo minha gratidão aos meus tios, Ronaldo Casaes e Valdinar Martiez, que cordialmente e sem restrições me ofertaram moradia durante o tempo que precisei residir em Cachoeira-Ba. Da mesma forma à minha tia ICZA e à minha prima Driele pelo carinho, respeito e admiração que sinto por vocês e pelas palavras e ações de apoio quando preciso.

Aos inseparáveis amigos Rogério Luiz, André Lopes, Francisco Menezes, Cassia Pina, Carolina Aragão, Mariana Assis, Taiana Gil e Léa Carolina o meu pedido de desculpas pela necessária ausência, bem como o reconhecimento e agradecimento por poder contar com vocês sempre. Esta vitória que agradeço e

compartilho com vocês vem de muito tempo e não se resumem aos dois últimos anos, mas certamente vem sendo construída ao longo do tempo que estamos, mesmo que não fisicamente, juntos.

Ao amigo Fabio Maia, Carolina Bahia e Augusto Teixeira o meu muito obrigado por sempre me lembrarem da importância dos estudos e me empurrarem quando precisei.

Aos amigos do cabula (são muitos e não posso citar individualmente) a gratidão pelos momentos de lazer e irmandade, eu não me sentiria um mestre sem os conhecimentos populares que adquirimos da infância até hoje.

À todos que compõem a UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – o meu agradecimento e desejo de que continuem lutando para fortalecer a Universidade mesmo com todas as dificuldades existente.

Enfim, a todos que diretamente ou indiretamente me auxiliaram a subir mais um degrau na vida, o meu sincero obrigado.

RESUMO

Essa dissertação de mestrado desenvolve uma análise sobre a atual política de segurança pública refletida pelo PPV-BA – Pacto Pela Vida Bahia - e os homicídios, denominados estrategicamente de “autos de resistência”, praticados por agentes policiais no exercício de suas funções. Para esta análise apresentados o conceito e a definição de segurança pública a luz da Constituição Federal da República de 1988, evidenciando que se trata de direito fundamental, republicano e universalizado. Em seguida, buscou-se explorar o PPV-BA mostrando suas origens e seu modelo de gestão, bem como sua relação com a política de guerra contra as drogas. Posteriormente esclarecemos juridicamente o que são os “autos de resistência” apontando para a omissão dos órgãos governamentais em não lançá-los nos índices de homicídios do Estado, bem como evidenciando que esta postura, estrategicamente, contribui para o cumprimento das metas de diminuição progressiva dos CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais - estabelecidas pelo PPV-BA. Por fim, apresentamos o GACEP – Grupo de Atuação Especial para o Controle Externo da Atividade Policial -, esclarecendo suas funções e atuações, bem como mostrando através de uma denúncia crime apresentada por este órgão, como, por vezes, os agentes de segurança pública atuam em desconformidade com a lei e o que se exige de uma polícia democrática e republicana que se orienta pelas atuais diretrizes e princípios constitucionais.

Palavras chaves: “Autos de resistência”; segurança pública; Pacto Pela Vida – Bahia.

ABSTRACT

This master dissertation develops an analysis about the current public safety policy reflected by PPV-BA – Pacto Pela Vida Bahia (Covenant for Life Bahia) - and murders, strategically called "resistance records", committed by police officers in exercise of their functions. For this purpose the concept and the definition of public security will be presented over the light of the Federal Constitution of 1988, showing that today it is a fundamental, republican and universal right. It was tried to explore the PPV-BA, showing your source, management model and relationship with the war policy against drugs. Later we going to legally clarified what are the "resistance records", pointing the failure of government agencies in not throw them in the state homicide rates, as well as showing that this position strategically contributes at the achievement of CVLI - Violent Crimes Lethal Intentional - progressive decrease targets, established by PPV-BA. Finally, we present the GACEP – Grupo de Atuação Especial para o Controle Externo da Atividade Policia (Special Action Group for the External Control of Police Activity) - clarifying their roles and performances, as well as showing through a crime denounced sending from this institution, how sometimes the public security officers act in law violation and what kind of demands are required from a democratic and republican police that is guided by current guidelines and constitutional principles.

Key Words: “Resistance Records” Public Security; Pacto Pela Vida Bahia (Covenant for Life Bahia).

LISTA DE SIGLAS

AISP	Áreas Integradas de Segurança Pública
BPCHq	Batalhão de Polícia de Choque
CEDEP	Coordenação de Documentação e Estatística Policial
COE	Companhia de Operações Especiais
COMPSTAT	COMParativeSTATistics
CPP	Código de Processo Penal
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DHPP	Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa
EUA	Estados Unidos da América
GACEP	Grupo de Atuação Especial para o Controle Externo da Atividade Policial
GAT	Grupamentos de Ação Tática
IGESP	Integração da Gestão em Segurança Pública
PCC	Primeiro Comando da Capital
PDP	Prêmio por Desempenho Policial
PPV	Pacto Pela Vida
PREAF	Prêmio Especial por Apreensão de Armas de Fogo
PREOP	Prêmio por Resultados Operacionais
RISP	Regiões Integradas de Segurança Pública
RO	Registro de Ocorrência
ROTA	Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Secretaria Pública
SSP	Secretaria de Segurança Pública

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP, AISP e OPM)	34
FIGURA 2	Tabela dos valores do PDP (em Reais)	36
FIGURA 3	Propaganda do Governo da Bahia sobre Violência	38
FIGURA 4	Propaganda do Governo da Bahia sobre Violência	46

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Comparativo das Taxas de Homicídio no Brasil e por região na Bahia	47
GRÁFICO 2	Demonstrativo anual de 2007 a agosto de 2012 dos índices de resistência com resultado morte (“autos de resistência”) em Salvador, Região Metropolitana de Salvador e interior da Bahia	55
GRÁFICO 3	Quadro e demonstrativo anual de 2009 a 2011 dos índices de homicídios registrados pela SSP-BA e SUS na RMS – Região Metropolitana de Salvador	56
GRÁFICO 4	Quadro e demonstrativo anual de 2009 a 2011 dos índices de homicídios registrados pela SSP-BA e SUS na Bahia	57
GRÁFICO 5	Demonstrativo gráfico da movimentação de registros no sistema do GACEP por funcionário e total no período de 01/01/2013 a 27/05/2013	61
GRÁFICO 6	Demonstrativo gráfico da movimentação total de registros no sistema do GACEP no período de 01/01/2013 a 27/05/2013	62
GRÁFICO 7	Demonstrativo gráfico da movimentação total de registros no sistema do GACEP no período de 01/01/2013 a 27/05/2013	64

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Demonstrativo de movimentação de registros no sistema do GACEP por funcionário e total no período de 01/01/2013 a 27/05/2013	63
TABELA 2	Demonstrativo de movimentação de registros mensais no sistema do GACEP no período de 01/01/2013 a 27/05/2013	63

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	O CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA	15
1.1	DEFINIÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA	17
1.2	CONCEITUALIZAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	19
1.3	A SEGURANÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL, REPUBLICANO E UNIVERSALIZADO	22
1.4	POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEURANÇA.	23
2	AS ORIGENS DO PPV-BA	27
2.1	O MODELO DE GESTÃO DO PPV-BA	32
2.2	OS INCENTIVOS À PRODUTIVIDADE REPRESSIVA	35
3	O PPV-BA E A POLÍTICA DE GUERRA ÀS DROGAS	39
4	HOMICÍDIOS E/OU “AUTOS DE RESISTÊNCIA”	44
4.1	HOMICÍDIOS, DESIGUALDADES E POBREZA	48
4.2	REPRESSÃO POLICIAL, TRÁFICO E HOMICÍDIO	51
4.3	“AUTOS DE RESISTÊNCIA”	53
5	GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL PARA O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL – GACEP	60
5.1	PRONUNCIAMENTO (DENÚNCIA CRIME)	64
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
	REFERÊNCIAS	70

INTRODUÇÃO

O presente trabalho resulta de uma pesquisa bibliográfica e documental, e tem como objetivo central realizar um estudo crítico sobre a política de segurança pública adotada pelo Estado da Bahia, especificamente o programa Pacto Pela Vida – PPV-BA, focalizando os índices de violência policial existentes no estado, especialmente os homicídios que são “erroneamente e/ou estrategicamente” intitulados de “autos de resistência”. Assim, buscamos, por intermédio do levantamento bibliográfico sobre o campo da segurança pública, e de documentos acessados na Secretaria de Segurança Pública - SSP-BA e no Ministério Público do Estado da Bahia – MP-BA, refletir sobre o fenômeno da violência homicida, com foco na violência praticada pelos policiais. Neste sentido, o estudo pretende realizar uma crítica ao PPV-BA, na medida em que a metodologia da contabilidade do programa dos números de Crimes Violentos Letais e Intencionais – CVLIs, que compõem as taxas do programa exclui o número de autos de resistência; ou seja, as pessoas mortas por policiais em serviço não são computadas no acompanhamento contínuo das metas de redução das mortes violentas do estado da Bahia.

Contudo, além da crítica à metodologia da contabilidade dos CVLIs do PPV-BA, o estudo pretende também relacionar a violência homicida praticada por policiais com o modelo de segurança pública adotado pelo próprio PPV-BA; isto é, um modelo repressivo, reativo, militarizado de segurança pública que tem como objetivo a “guerra às drogas”, em detrimento de um modelo de segurança baseado na prevenção ao crime e no conceito de polícia cidadã. Muito embora o governo do estado da Bahia sustente um discurso de que os princípios do PPV-BA são consistentes com os da polícia cidadã, na prática, suas organizações policiais praticam ações violentas e reativas e são responsáveis por um alto índice de letalidade.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho baseia-se na análise documental, além de levantamento bibliográfico pertinente. A pesquisa bibliográfica constitui-se em fonte secundária. É aquela que busca o levantamento de livros e revistas de relevante interesse para a pesquisa que será realizada. Seu objetivo é colocar o autor da nova pesquisa diante de informações sobre o assunto do seu interesse. (MEDEIROS, 2005). A análise documental é uma técnica importante para

a pesquisa em ciências sociais, esta é realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos. É realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza – pintura, escultura, desenho, notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos (SANTOS, 2005).

De acordo com Silva et all (2009, p. 4556) a pesquisa documental, enquanto método de investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador; pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador.

No cerne das discussões aqui apresentadas, adota-se uma abordagem quanti/qualitativa do método, enfatizando não somente a quantificação ou descrição dos dados recolhidos, mas a importância das informações que podem ser geradas a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais. Assim, portanto, a análise dos documentos consultados na pesquisa, sobretudo, os autos dos processos de autos de resistência nos permite analisar criticamente o PPV-BA e o modelo de segurança pública que o sustenta.

Nesta perspectiva, a dissertação está dividida em seis capítulos além dessa introdução. No primeiro capítulo, aborda-se o conceito de segurança pública, discorrendo sobre sua definição, especialmente após a democrática Constituição Federal de 1988, bem como apresentando a distinção de políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança. No segundo capítulo, foi analisado o PPV-BA, onde buscamos demonstrar o modelo de gestão da segurança pública que o programa preconiza, além de suas principais características, influências, objetivos e metas.

No terceiro capítulo, analisam-se as relações entre o PPV-BA e a política de guerra às drogas, argumentando que contraditoriamente ao discurso oficial do PPV-BA, as organizações policiais baianas são incentivadas e orientadas a praticarem uma política de guerra às drogas.

No quarto capítulo, são analisados os “autos de resistência” cometidos no estado da Bahia nos anos de 2007 a 2012; mostrando como são tratados no âmbito administrativo da polícia judiciária, como são tipificados juridicamente, e evidenciando como o Estado através da CEDEP/SSP (Coordenação de Documentação e Estatística Policial/ Secretária de Segurança Pública) – dá publicidade a estes dados; o que sem dúvida distorce a avaliação de cumprimento das metas do PPV-BA, que para 2013 foi de reduzir em 6% o número CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais. Ainda neste capítulo, mostramos a gritante diferença entre os índices de homicídios apresentados pelo SUS – Sistema Único de Saúde e a SSP/BA; e discorremos sobre a relação homicídios, desigualdades e pobreza traçando um paralelo com a política arcaica e ineficiente de repressão policial, especialmente no combate ao tráfico, que contribui de forma significativa para o aumento dos índices de homicídios direta ou indiretamente.

Por fim, no quinto capítulo mostramos dados do Ministério Público Estadual, adquiridos no Grupo de Atuação Especial para o Controle Externo da Atividade Policial – GACEP, que refletem os crescentes números de ocorrências onde agentes policiais utilizam da força. Contudo, não foi possível filtrar quais dessas ocorrências referem-se a crimes contra a vida por questões organizacionais do Ministério Público que demandariam mais tempo que o dispensado em uma pesquisa de mestrado; porém, através de um pronunciamento (Denúncia Crime) deste órgão que segue anexo, conseguimos exemplificar qual o *modus operandi*¹ padrão das organizações policiais e suas operações rotineiras classificadas com demasiado corporativismos de “autos de resistência”.

Os dados oficiais do CEDEP/SSP revelam que, entre 2007 e agosto de 2012, 1.715 pessoas foram mortas em confronto com a polícia no Estado da Bahia em casos registrados como “autos de resistência”. Embora sejam homicídios, essas mortes são classificadas distintamente, pela polícia, diante da possibilidade de

¹ Expressão em latim que significa "modo de operação", utilizada para designar uma maneira de agir, operar ou executar uma atividade seguindo sempre os mesmos procedimentos.

utilização da “exclusão de ilicitude”², porque supostamente cometidos em legítima defesa ou com o objetivo de “vencer a resistência” de suspeitos de crime. Esta alta taxa de letalidade da ação policial deve ser compreendida no contexto do debate sobre a segurança pública e criminalidade que se desenrolou ao longo dos últimos anos no Brasil e no mundo. Finalmente, são apresentadas as considerações finais da dissertação.

²Art. 23 do Código Penal Brasileiro versa sobre a exclusão de ilicitude: "Não há crime quando o agente pratica o fato: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito."

CAPÍTULO 1

1. O CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA.

Apesar de passados mais de 20 anos do fim do regime militar, as políticas de segurança pública, em sua grande maioria, ainda são concebidas como estratégias de guerra e não se submetem ao programa democrático da Constituição Federal de 1988. Nesta perspectiva, o objetivo do presente capítulo é o de definir segurança pública à luz dos preceitos constitucionais, bem como apresentar a distinção de políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública. A Constituição de 1988 trata o tema em dispositivo específico (art. 144), definindo como “dever do Estado” e como “direito e responsabilidade de todos”, devendo ser exercida para a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. A mesma estabelece ainda os órgãos responsáveis pela segurança pública: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as polícias civis estaduais, as polícias militares e os corpos de bombeiros. Cumpre ressaltar que antes da Constituição de 1988 o tema era tratado de forma esparsa e difusa, não existia capítulo específico, nem previsão constitucional mais detalhada, como agora se verifica. Diante da relevância, Vejamos na íntegra:

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;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

A referida constitucionalização³ impõe fundamentais consequências para a legitimação da atuação estatal na formulação e execução de políticas de

³ Determinado assunto, antes tratado pela legislação ordinária, ou simplesmente ignorado, passa a fazer parte da legislação constitucional. Cf.: BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *RDA*, vol. 240, abr./jun. p.20.

segurança. As legislações sobre segurança, nos três planos federativos de governo, devem estar em harmonia com a Constituição Federal, assim como as respectivas estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades policiais. Devem ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais – a república, a democracia, o estado de direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana –, bem como os direitos fundamentais – a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança. O art. 144 deve ser interpretado de forma teleológica⁴, buscando o núcleo axiológico do sistema constitucional, nos quais se situam esses princípios fundamentais – o que tem grande importância para a formulação de um conceito constitucionalmente adequado de segurança pública.

Ainda, preliminarmente, enfatiza-se que, na Bahia, apesar das evoluções teóricas trazidas pelo PPV-BA, as práticas policiais ainda não se submeteram ao programa democrático instituído pela Constituição de 1988. Desta forma, não são, no sentido concreto, práticas constitucionalizadas, comprometidas com a construção de uma república de cidadãos livres e iguais, bem como com a promoção da dignidade da pessoa humana e universalização da segurança. No campo da segurança pública, a constitucionalização efetiva da ação governamental de combate ao crime ainda carece de novos modelos que dialoguem com o embrionário e inconcluso processo brasileiro de democratização.

1.1. DEFINIÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A palavra ‘segurança’ na sua origem, que é do latim, significa “sem preocupações”. A sua etimologia sugere o sentido “ocupar-se de si mesmo” (se +cura)⁵. Já ‘segurança’ é o “ato ou efeito de segurar”, que por sua vez é “tornar seguro, firmar, fixar”. ‘Seguro’ é o mesmo que “protegido, acautelado, garantido”; “isento de receio”; “que tem auto confiança”⁶. Assim, segurança significa ato ou efeito de tornar livre do perigo, protegido, livre do risco. É a previsibilidade, a

⁴Método que busca a finalidade das normas jurídicas, tentando adequá-la aos critérios atuais. Cf. DIMOULIS, Dimitri. Manual de introdução ao estudo do direito. São Paulo: 2a edição Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 180

⁵ MATOS, Luis Salgado. Segurança. In: **Dicionário de filosofia moral e política**. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Disponível em <http://www.ifl.pt/main/Portals/0/dic/seguranca.pdf>. Acesso em 08 de janeiro de 2015.

⁶Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. P. 1282.

certeza do futuro, e de que este ou repete o presente ou sofre mudanças livremente consentidas.

Público origina-se do latim *publicus*. Significa “relativo, pertencente ou destinado ao povo, à coletividade”⁷. À ideia de público tem-se, desta forma, a noção de interesse coletivo, de forma que com a junção dos significados, temos que segurança pública é a ausência de risco correspondente ao interesse da sociedade, tomada esta não com soma das individualidades, mas como um corpo, qual seja, a coletividade.

FILCORE (2010) define segurança pública como “‘manutenção da ordem pública’, sob o ângulo da criminalidade”, alertando que esta definição é simples na aparência por não revelar a complexidade existente no conceito de ordem pública. Afirma ainda, que diante da mesma concepção de ordem pública é possível extrair algumas temáticas de estudo de segurança pública: “segurança pública sob o ponto de vista dos órgãos estatais; como atividades ou exercícios de segurança; como direito e grau do sentimento individual e coletivo de segurança; e como estado ou situação de segurança no sentido de controle do poder público”.

Ainda segundo FILCORE (2010) as temáticas apresentadas podem ser, respectivamente, traduzidas como: “segurança pública são os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem pública; segurança pública é o conjunto de atividades destinadas à manutenção da ordem pública; segurança pública é o direito à proteção estatal, conferindo a cada um e a todos os membros da sociedade a permanente sensação de segurança; segurança pública é a ausência de perturbação, a garantia da ordem.”

Seja qual for o ângulo de análise adotado (órgãos, atividades, direito e sensação de estado), existe em comum a concepção de que “segurança pública é o conjunto das ações preventivas e reativas, de natureza pública, em resposta a criminalidade e buscando a ordem pública”; com a finalidade de proporcionar aos indivíduos a fruição de uma convivência social pautada no direito básico de liberdade, segurança jurídica (proteção contra repressão autoritária do Estado) e segurança material – proteção contra agressões de todo tipo (FILCORE 2010).

⁷ Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 1156

1.2. CONCEITUALIZAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No Brasil, existem duas grandes concepções de segurança pública que convergem desde a nova era democrática: uma centrada na ideia de combate, conflito e repressão; outra, na de prestação de serviço público, prevenção e cidadania.

A primeira concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos: seu papel é “combater” os criminosos, que são convertidos em “inimigos internos”, numa clara concepção e aplicação do “direito penal do inimigo”⁸. As favelas são “territórios hostis”, que precisam ser “ocupados” através da utilização do “poder militar”. A política de segurança é formulada como “estratégia de guerra”. E, na “guerra”, medidas excepcionais se justificam. Instaura-se, então, uma “política de segurança de emergência” e um “direito penal do inimigo”. O “inimigo interno” anterior – o comunista – é substituído pelo “traficante”, como elemento de justificação do recrudescimento das estratégias bélicas de controle social (SOUZA NETO, 2000). Este modelo é remanescente do regime militar, e, há décadas, tem sido instituído pelos governos como a única alternativa disponível e possível de enfrentamento à criminalidade (CLAUSEWITZ, 1996). Não obstante sua incompatibilidade com a ordem constitucional brasileira atual, este tem resistido pela blindagem das corporações policiais, do populismo autoritário de sucessivos governos e do discurso hegemônico dos meios de comunicação social (CERQUEIRA, 1996).

Ainda, para fortalecer as quase exclusivas estratégias repressivas, argumenta-se que é esse o modelo praticado no plano internacional; inicialmente, no combate às drogas desde a política de “guerra às drogas”⁹ capitaneada pelos Estados Unidos e, mais recentemente, no combate ao terrorismo desde os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos da América até o mais recente ataque na França. As nações industrializadas ou desenvolvidas apontam o implacável e sangrento combate bélico como a única alternativa eficaz no combate ao terrorismo, de forma que tem justificado violações sucessivas aos direitos humanos e às normas mais básicas que regem o convívio entre as nações.

⁸ Cf.: ZAFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo do direito penal*. Rio de Janeiro: Renavan, 2007.

⁹ Sobre a guerra às drogas ler RODRIGUES (2004) e PAIXÃO (1999).

Contudo, a segunda concepção está centrada na ideia de que a segurança é um “serviço público”¹⁰ a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário desse serviço. Não há mais “inimigo” a combater, mas cidadão para servir. A polícia democrática, prestadora que é de um serviço público, em regra, é uma polícia civil, embora possa atuar uniformizada, sobretudo no policiamento ostensivo. A polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: trata os barracos nas favelas como “domicílios invioláveis”; respeita os direitos individuais, independentemente de classe, etnia e orientação sexual; não só se atém aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo (CERQUEIRA, 1997).

A concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais. Para ela, a função da atividade policial é gerar “coesão social”, não pronunciar antagonismos; é propiciar um contexto adequado à cooperação entre cidadãos livres e iguais (SOUZA NETO, 2006). O combate militar é substituído pela prevenção, pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal. A decisão de usar a força passa a considerar não apenas os objetivos específicos a serem alcançados pelas ações policiais, mas também, e fundamentalmente, a segurança e o bem-estar da população envolvida.

Segundo CERQUEIRA 2001, a diferença entre as duas concepções revela-se, por exemplo, na forma como lidam com o envolvimento de policiais em episódios de confronto armado. Como exemplo cita as políticas públicas de segurança dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro em um mesmo período:

No mesmo período (de 1995 a 1998), os Governos do Estado do Rio de Janeiro e do Estado de São Paulo davam respostas divergentes para esse tipo de evento. No Rio de Janeiro, a política de segurança era comandada por um general, que instituiu a gratificação por bravura (apelidada de “gratificação faroeste”). Se o policial se envolvia em confronto armado, era gratificado pecuniariamente. O resultado foi o aumento da truculência

¹⁰ Cf. CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2014. P.588: “Pode-se definir que será considerado serviço público toda atividade executada pelo Estado de forma a promover à sociedade uma comodidade ou utilidade, usufruída individualmente pelos cidadãos, visando ao interesse público, gozando das prerrogativas decorrentes da supremacia estatal e sujeições justificadas pela indisponibilidade do interesse público”

policial e a simulação reiterada de situações de confronto, com a elaboração de “autos de resistência” fraudulentos. Em São Paulo, a Secretaria de Segurança instituiu o PROAR (Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrência de Alto Risco). Quando o policial se envolvia em confrontos, era afastado das ruas e submetido a tratamento psicológico; não recebia qualquer tipo de gratificação por bravura. O objetivo da política era reduzir o arbítrio de autoridades policiais e circunscrever o uso da força aos casos de necessidade efetiva. Essas formas de lidar com episódios de confronto armado revelam a divergência fundamental entre as duas concepções de segurança pública. Enquanto a primeira entende o policial como combatente, que deve ser premiado por seu heroísmo, a segunda lhe confere a condição de servidor, que, para dar conta de suas importantes responsabilidades, deve estar psicologicamente apto.

Ocorre que, ao tratar especificamente da segurança pública no artigo 144, a Constituição Federal brasileira não optou, com a precisão desejável, por um dos modelos. Ao mesmo tempo em que concebeu como finalidade das políticas de segurança a preservação da “incolumidade das pessoas e do patrimônio”, manteve parte importante da polícia militarizada, possibilitando assim a coexistência dos dois modelos. Embora subordinadas aos governadores dos estados, as polícias militares continuam previstas como “forças auxiliares e reservas do Exército” (art. 144, §5º).

O texto constitucional, como já assinalado, ao tratar o tema da segurança pública, apresenta uma série de conceitos imprecisos. É o caso do de “ordem pública”, que pode ser mobilizado, de acordo com as circunstâncias, para justificar um ou outro tipo de intervenção policial (SULOCKI, 2007). É passível de incorporações autoritárias, como a realizada pelas políticas de “lei e ordem”, de “tolerância zero” (WACQUANT, 2000). Mas também pode habitar o discurso democrático, ao ser concebido como ordem republicana do estado democrático de direito. No entanto, é um erro afirmar que, diante da imprecisão que existe no texto constitucional ao tratar de segurança pública (art. 144), a Constituição assegura tanto políticas autoritárias quanto políticas democráticas.

Um conceito de segurança pública adequado à Constituição de 1988 precisa estar em harmonia com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Ainda, diante de sua importância para a configuração de um estado democrático de direito, os princípios fundamentais devem ser vistos como pilares para as demais orientações e

mandamentos que compõem a Constituição, inclusive sobre aqueles especificamente relacionados à segurança pública. Assim, podemos afirmar que as políticas de segurança pública alicerçadas em interpretações democráticas, alinhadas com as diretrizes desses princípios, são conceitualmente compatíveis com a Constituição Federal.

1.3. A SEGURANÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL, REPUBLICANO E UNIVERSALIZADO.

A segurança pública é um serviço público que deve ser universalizado e conseqüentemente sua prestação deve obedecer ao princípio da isonomia¹¹. Ademais, resulta dos princípios fundamentais acima mencionados a compreensão extraída do fato de o caput do art. 144 afirmar que a segurança pública é “dever do estado” e “direito de todos”. Segundo WACQUANT (2002), desde o contratualismo dos séculos XVII e XVIII, preservar a “ordem pública” e a “incolumidade das pessoas e do patrimônio” é a função primordial que justifica a própria instituição do poder estatal. “Na Era Moderna, a segurança era o elemento mais básico de legitimação do Estado, o mínimo que se esperava da política. Na retórica novecentista do *laissezfaire*, a segurança chegava a ser concebida como a única função do estado ‘guarda-noturno’”. O estado social não só mantém a preocupação central com a segurança, como amplia o seu escopo, concebendo-a como “segurança social” contra os infortúnios da economia de mercado.

A Constituição Federal, no caput do art. 5º, eleva a segurança à condição de direito fundamental e, logo, assim como os demais, tal direito deve ser universalizado de forma igualitária, ou seja, não pode deixar de ser prestado à parcela mais pobre da população em detrimento das elites, nem prestado de modo seletivo. Além de ser decorrência da titularidade veiculada no caput do art. 144 (“a segurança [...] direito de todos”) e Direito fundamental, a exigência da universalização igualitária da segurança pública, da não seletividade, decorre ainda do princípio republicano.

¹¹ Cf. CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Salvador: JusPODIVM, 2014. P.598: “A prestação de serviços não pode criar diferenciação indevida entre usuários, de forma que não pode o Poder Público se esmerar na execução de atividades para um particular, em detrimento dos demais cidadãos”.

De acordo com ÁVILA (2004), em uma república, o Estado é res pública, ou seja, coisa pública. Por isso, a administração (o governo), em que se incluem os órgãos policiais, deve tratar a todos os administrados com impessoalidade de forma objetiva e imparcial. O administrador não pode conceder benefícios ou onerar os administrados tendo em vista seus preconceitos e preferências; não pode estabelecer distinções que adotem como critério a classe social, a cor da pele ou o local de moradia (CF, art. 3º, IV). Sendo assim, o programa constitucional nos impõe a superação da tendência atual de se conceber parte da população como a que merece proteção - as classes médias e altas - e parte como a que deve ser reprimida - os excluídos, os negros, os habitantes das favelas(Siqueira Castro 2003).

1.4. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA.

Na discussão das possíveis soluções para o problema da segurança pública, apesar de já cristalizada a ideia de que o problema é de todos, ainda é bastante rotineiro o embate entre o “discurso social” e o “discurso repressivo”. As duas vertentes são, quase sempre, olhadas como excludentes. Se uma está em evidência, a outra fica negligenciada, numa visão equivocada de que as mesmas não dialogam.

A dicotomia (e vale a pena lembrar e frisar bem o significado desta palavra: dois conceitos opostos que esgotam o conteúdo de um tema) entre prevenção e repressão é estimulada e justificada pelas crenças, por vezes até inconscientes, que dominam a percepção do problema. De um lado a nossa ainda tão acalentada ilusão de que podemos viver em um mundo dominado pela fraternidade, a nossa expectativa de uma paz social que não queremos reconhecer como inalcançável (cada vez fica mais evidente que paz é um projeto pessoal e não coletivo; sua transcendência coletiva só pode surgir como consequência). De outro lado, nosso instinto de defesa, nossas reações estimuladas por uma agressividade sempre latente, o desejo de domínio e de sujeição do perigo. Este cenário é um bom pano de fundo para os dois paradigmas básicos que permeiam a visão das políticas de segurança pública: Ou são políticas independentes ou estão subordinadas às macropolíticas sociais. Quando independentes, constituem as políticas repressivas.

Quando subordinadas à questão social, constituem as políticas preventivas. Como se vê, neste contexto é difícil fugir da dicotomia, do antagonismo.

É preciso, pois, buscar uma chave para sair desta visão limitada e construir uma via de comunicação, de integração lógica e funcional entre repressão e prevenção. Como ponto de partida, há de ser em mente que não se trata de posturas incompatíveis. Ambas respondem a necessidades distintas, e que possa atuar de forma complementar desde que guardem um nexo coerente. Para equacionar bem a questão e torná-la produtiva, para fugir da tentação e do comodismo dos discursos excludentes e superficiais, um bom começo é estabelecer a distinção entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança.

Para FILOCRE (2010), para ser política de segurança pública é necessário possuir os elementos que compõem uma política pública¹², de modo que nem toda política pública voltada à questão da segurança será uma política de segurança pública. “Para ser política de segurança pública deve estar comprometida com o objetivo específico de *manutenção da ordem pública*.” Por sua vez, política pública de segurança, direciona-se, especificamente, à segurança, sem contudo estar diretamente preocupada com o controle da criminalidade de forma ampla e universalizada.

Na política de segurança pública, estão incluídas políticas sociais desde que voltadas especificamente aos fins de segurança pública, ou seja, visão de estabilizar a criminalidade da sociedade para a qual foi construída e executada, numa clara preocupação e manter a ordem pública (FILCORE, 2010).

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “*strictu sensu*”. Políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência.

A ausência desta distinção clara acaba por ocasionar graves equívocos. Estes equívocos manifestam-se no encaminhamento das demandas e nas propostas de soluções práticas (com alguma frequência podemos testemunhar tentativas, até bem intencionadas, de resolver o problema no endereço errado). Manifestam-se

¹² Cf BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002. P. 241. “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

também comprometendo a autocrítica de cada responsável – é sempre mais fácil ver a omissão do outro que a própria.

É no contexto das políticas públicas de segurança que a participação da população ganha relevância desde a década de 1980, com o paradigma do policiamento comunitário e, mais recentemente, da Segurança Cidadã. O paradigma da Segurança Cidadã no Brasil começa a fazer parte das estratégias e ações de controle e prevenção da criminalidade e violência em meados de 2003, quando a Secretaria Nacional de Segurança Pública faz um convênio de colaboração técnica com as Nações Unidas, denominado “Segurança Cidadã”. Iniciativa que se baseou no que vinha ocorrendo na Colômbia desde 1995. A implementação de algumas políticas setoriais de segurança passou a ser realizada de forma integrada e localizada, levando em consideração a multicausalidade da violência. É relevante o envolvimento de várias instituições públicas e da sociedade civil. Também importa a implementação de ações planejadas a partir de problemas diagnosticados e colocados como prioritário num período e área (Freire, 2009).

Contudo, o paradigma da Segurança Cidadã ainda encontra grandes desafios para se estabelecer um dia como um paradigma que influencie grande parte das políticas de segurança. Para isso o cidadão deve se consolidar como o foco destas políticas. Temos neste paradigma, a proteção à vida e à propriedade, mas avançamos quanto à proteção plena da cidadania.

Nesta perspectiva, o paradigma da segurança cidadã traz no seu bojo a ênfase no policiamento comunitário e na mediação de conflitos como um instrumento hábil para o desenvolvimento de práticas de resolução de conflitos a partir da participação ativa das pessoas das comunidades. O objetivo aqui é a contenção da escalada dos conflitos interpessoais em seu nascedouro (a comunidade) evitando a sua eclosão a episódios de violência e de crime. Neste sentido, a mediação é mais do que um método para solucionar os conflitos; também é uma forma de impedir conflitos no futuro, pois já cria um clima de cooperação entre as pessoas (CURSO, 2007; DIREITOS, 2009).

A mediação de conflitos tem, ao todo, quatro objetivos principais: a solução de conflitos, a prevenção de conflitos, a inclusão social e a paz social. Está claro que o principal objetivo é a solução pacífica do conflito; e o diálogo é o meio por excelência para se alcançar um acordo satisfatório e definitivo entre as partes conflitantes, de modo que o conflito não retorne no futuro. É nesse sentido que a

mediação dever prevenir o conflito. Além disso, a mediação contribui com o processo de inclusão de conflitos na medida em que por intermédio do diálogo as pessoas criam uma consciência maior dos seus direitos e deveres, estimulando uma reflexão mais ampla e profunda das questões sociais e das condições de vida em que estão inseridas. Esse processo contribui com a inclusão social dos envolvidos, ao perceberem o papel importante que têm a luta para fazer valer os seus próprios direitos. Finalmente, a mediação previne a violência e pacifica a comunidade. “A mediação é um processo que se alicerça, principalmente, na solidariedade, ajuda as pessoas a buscar os interesses em comum, a não prejudicar um ao outro, e tudo isso ajuda a criar uma cultura de paz social” (DIREITOS, 2009, p. 159).

CAPÍTULO 2

2. AS ORIGENS DO PPV-BA

O modelo de gestão do PPV-BA acompanha o atual movimento de valorização do planejamento do setor público no país ocorrido a partir dos anos de 1990. Até então prevalecia na seara do planejamento público o foco exclusivamente orçamentário, desenvolvimentista em suas ações e voltado para a estabilização orçamentária. Atualmente prevalece uma abordagem técnico-política ou *manager* de planejamento, isto é, aquela em que o critério técnico não prevalece sobre o político, numa concepção de que o primeiro não é exclusivamente objetivo ou isento, mas expressa um conjunto de valores ideológicos, nem o segundo é desprovido de racionalidade.

Nesse contexto de transição de modelos de planejamento, de reforma da gestão pública no Brasil, se fortalecem, por exemplo, os PPA (planos plurianuais) no sentido da valorização de uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos. Alguns estados trouxeram inovações importantes, como a regionalização e a utilização de indicadores para nortear os planos plurianuais (DURANTE, 2010).

A abordagem do planejamento técnico-político é intersetorial, calcada no território e nas territorialidades face às multicausalidades das questões sociais. Na formação da agenda dessa nova abordagem de planejamento público é preciso dispor de informações sobre os principais problemas e avanços no município, no território, na região ou área setorial objeto de planejamento. Os diagnósticos que fornecem as informações sobre a situação de uma determinada população e sua região devem disponibilizar textos descritivos ou analíticos, tabelas de dados, cartogramas e, especialmente, indicadores específicos sobre vários aspectos da realidade local e regional. Indicadores são importantes para essa abordagem de planejamento público em virtude de traduzirem em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade de interesses da sociedade e do gestor público. Indicadores subsidiam as atividades de planejamento público e a formulação de políticas públicas, e possibilitam o monitoramento e a avaliação contínua das ações dos programas, ao tempo em que orientam a programação ou reprogramação – periódica se necessária - das

atividades previstas em um programa ou ação idealizadas para solucionar os problemas inscritos na agenda (JANNUZZI, 2011).

Concomitante a essa transição para um modelo técnico-político de planejamento do setor público, ocorreram transformações no campo da segurança pública, no que tange aos modelos de policiamento praticados nos Estados Unidos com rebatimentos no Brasil, entre o final dos anos de 1980 e início da década de 1990. Evoluiu-se de um policiamento cujo foco de ação era inexistente para uma ação focalizada sobre o problema abordado. Ampliou-se o conjunto de estratégias de policiamento utilizadas com a superação de uma perspectiva reativa restrita apenas ao reforço da lei, para uma perspectiva mais abrangente que inclui também uma aproximação da polícia com a comunidade e a realização de ações sociais de cunho preventivo para atuar nas causas do problema. As pesquisas acadêmicas demonstraram fortes evidências empíricas indicando que o policiamento orientado a problemas, marcado pela focalização da ação e pelo uso de um conjunto diversificado de estratégias orientadas para a solução dos problemas abordados, efetivamente contribui para a redução da criminalidade. (DURANTE, 2010).

A mudança de um modelo reativo de policiamento focado apenas na aplicação da lei, para um policiamento focado na resolução de problemas, trouxe uma nova compreensão do problema da segurança pública como resultante de problemas sociais, que valoriza os direitos humanos e a cidadania, o *accountability*¹³ dos órgãos de segurança pública, e a gestão científica das políticas de segurança. A principal estratégia da gestão orientada por resultados é a prevenção, ou seja, a promoção de mudanças nas condições que fazem o crime um problema recorrente. No entanto, a concretização da gestão orientada por resultados tem como um dos seus elementos o monitoramento contínuo da situação da segurança pública, buscando identificar os problemas a serem abordados, as causas a serem focadas pelas políticas e ações, e o monitoramento dos resultados alcançados pelos “remédios” administrados. Na efetivação deste monitoramento, a análise criminal ganha um papel de fundamental importância (DURANTE, 2010).

¹³ Termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Termo semelhante usado no português é responsabilização.

A emergência do modelo de planejamento do setor público focado no planejamento técnico-político trouxe consequências positivas para o campo da segurança pública, na medida em que permitiu que os problemas da segurança pública fossem colocados nas agendas políticas dos gestores públicos. Nos tempos atuais, a legitimidade de um governo depende em boa medida da sua capacidade de manter a ordem dentro dos territórios que estão juridicamente submetidas à sua autoridade. A disseminação do sentimento de insegurança e medo provocado pelo avanço da violência e da criminalidade afeta diretamente o grau de confiabilidade das autoridades governamentais (SAPORI, 2007).

Neste novo contexto a segurança pública passa a ser uma questão política a ser enfrentada, sobretudo, a partir de soluções técnicas inovadoras que estavam ocorrendo em outras partes do mundo. Neste contexto de transição ganha relevância, nos Estados Unidos, o modelo COMPSTAT da polícia de Nova York, responsável pela redução da criminalidade violenta que atingiu aquela cidade na década de 1980 e início dos anos de 1990, e que termina por influenciar diversos programas e políticas de segurança pública em vigência no Brasil, especialmente, em Minas Gerais, Pernambuco e Bahia. Não resta dúvida, portanto, que programas como o IGESP em Minas Gerais e o Pacto pela Vida de Pernambuco e da Bahia são inspirados naquele modelo.

O modelo COMPSTAT emerge no contexto de mudança de paradigmas que informou as políticas de segurança pública nos Estados Unidos, Grã Bretanha, Europa e Austrália, e que se irradiou para o restante do mundo. No cerne dessa revolução localiza-se o esgotamento daquilo que Manning (apud, Crawford, 1999) definiu como o “mandato impossível”, isto é, a compreensão de que a polícia seria o único agente responsável pelas respostas aos problemas da sociedade, sobretudo, pelo controle da violência e da criminalidade.

No cerne dessa grande mudança de paradigma encontram-se novas abordagens a respeito do controle e prevenção da criminalidade que foram estabelecidas, bem como em relação ao policiamento. Essa mudança deriva do esgotamento do modelo reativo clássico de policiamento. A adoção de novos parâmetros intensificou-se a partir do final dos anos 1970 com o policiamento orientado à resolução de problemas (*problem-oriented policing*); o policiamento comunitário (*community policing*) e o policiamento orientado à inteligência (*intelligence-led policing*), do qual o modelo COMPSTAT é a versão mais refinada e

conhecida. Essas são as três linhas mais significativas de mudança. No entanto, é preciso considerar que essas abordagens vêm sendo discutidas e implementadas muitas vezes de forma transversal e complementares, na medida em que pretendem atribuir novas visões sobre como a polícia deve lidar com o problema da criminalidade e da violência (AZEVEDO *et al*, 2011). O PPV-BA articula ações e diretrizes desses três tipos de abordagens, seu foco é o policiamento orientando para a resolução de problemas, a partir de informações inteligentes sobre a realidade, e de uma política de aproximação com as comunidades baseadas no policiamento comunitário.

O modelo COMPSTAT conhecido como “encontros de estratégia criminal”, é uma estrutura de gestão por resultado que consiste no gerenciamento das atividades policiais baseado na gestão do conhecimento e no uso efetivo de informações, especialmente dos mapas de atividade criminal que sintetizam os dados de criminalidade e desordem de uma cidade ou território. São quatro os princípios básicos que orientam o uso do COMPSTAT, segundo a concepção do New York Police Department: “(a) inteligência precisa e imediata, (b) célere desenvolvimento de recursos e pessoas, (c) estratégias efetivas e (d) rigoroso acompanhamento e avaliação” (MACEDO, 2012). Com base nesses princípios as respostas são implementadas através de rápida movimentação de pessoal e recursos que podem incluir a contribuição de parceiros comunitários a nível local, estadual e federal. O modelo também é uma estrutura de prestação de contas que facilita a análise rigorosa e temporal de dados de criminalidade e desordem usados para identificar padrões de criminalidade e problemas. Essa estrutura de prestação de contas é fundamental para garantir se as respostas são implementadas corretamente, bem como avaliar se são eficazes na redução do crime e da desordem (WEISBURD *et al.*, 2003).

O sucesso dessas linhas de abordagem permitiu que as mesmas percorressem o mundo influenciando gestores e profissionais da segurança pública de vários países. No Brasil, o modelo COMPSTAT foi adaptado às condições e necessidades nacionais e influenciou as políticas de segurança pública de diversos estados da federação entre os quais se destaca aqui Minas Gerais, Pernambuco e a Bahia.

Em Minas Gerais, o modelo inspirou o IGESP (Integração e Gestão da Segurança Pública) compõe o eixo central da política de integração das Polícias

Militar e Civil de Minas Gerais, inaugurada em meados de 2005. A especificidade do modelo de integração de gestão – IGESP – reside na interlocução sistemática e na ação integrada entre as diversas agências do sistema de defesa social, na identificação qualificada, por exemplo, de criminosos reincidentes em áreas integradas específicas e de problemas que ultrapassam os limites dessas áreas e perpassam a cidade, como o furto e o roubo de carros, o assalto e roubo a transeunte, bem como o envolvimento de adolescentes em várias atividades criminosas. O IGESP é um modelo gerencial inovador no Brasil que possibilita o fluxo de informação e coordenação de ações integradas entre as Polícias Militar e Civil, bem como a comunicação direta e integrada com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Ouvidoria de Polícia e o sistema prisional. O IGESP estimula a capacidade analítica e de produção de informação e seu uso inteligente por parte das agências policiais, além de favorecer o estreitamento de laços e parcerias entre a polícia e a comunidade ao difundir a prática do policiamento comunitário.¹⁴O modelo IGESP é acompanhado do estabelecimento de metas e avaliações no sentido de conhecer os reais impactos das ações sobre a ocorrência de crimes, e, se necessário, reorientar práticas e alocações de recursos. Enfim, o IGESP é um modelo de gestão que se baseia no compartilhamento de informações e nas implementações de ações conjuntas, capazes de envolver a diversidade de fenômenos que compõem o problema da criminalidade urbana.

Em Pernambuco, o COMPSTAT influenciou a formulação do programa Pacto pela Vida responsável por seguidas quedas nas taxas de CVLI do estado desde o ano de 2007 quando foi implantado. As características principais do modelo residem na transversalidade e integração das ações do programa que são pactuadas com sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e o governo federal. Todas as secretarias estaduais estão integradas ao programa. A primeira atividade do programa em Pernambuco foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP - PE) que definiu um conjunto de ações estruturadas de curto, médio e longo alcance. Além disso, o programa definiu seis linhas de ações, a saber: repressão qualificada; prevenção social do crime e da violência; informação e gestão

¹⁴ BEATO, Claudio et al. IGESP – Integração e Gestão da Segurança Pública: uma solução viável e eficiente na execução da política de segurança. Informativo, Ano 5, N° 7, Marco 2007. Disponível em <http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/informativos/informativo-07.pdf> Acesso em 04 de junho de 2013.

do conhecimento; formação e capacitação; aperfeiçoamento institucional; e gestão democrática. A meta estruturante que articula as ações entre os diversos parceiros do programa é construir um conjunto de ações sistêmicas de curto, médio e longo prazo, que, definindo e monitorando responsabilidades, consiga interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco iniciando um processo de redução contínua e progressiva da violência, especialmente, dos crimes contra a vida (homicídio, lesão corporal seguida de morte, latrocínio e autos de resistência). Quantitativamente, esta meta é reduzir em 12% ao ano as taxas de mortalidade violenta-intencional no estado, a partir de 2007.¹⁵ Em seis anos de existência o programa vem alcançado sucessivamente as suas metas, o que o caracteriza como um programa cujos resultados são melhores que os obtidos em lugares por Nova Iorque, após a implantação do programa Tolerância Zero, e Bogotá, na Colômbia, com o programa Segurança Cidadã.

Com a preocupação de diminuir a escalada da violência homicida na Bahia, e diante do sucesso do programa Pacto pela Vida de Pernambuco, o governo da Bahia decidiu se inspirar naquele modelo para estabelecer um programa de política de segurança pública do estado da Bahia. Por intermédio da lei 12.357 de 26 de setembro de 2011 foi criado o Sistema de Defesa Social – SDS/BA, que institui o programa Pacto pela Vida do Estado da Bahia.

2.1. O MODELO DE GESTÃO DO PPV-BA

Ao instituir o PPV-BA por intermédio da Lei 12.357, de 26 de setembro de 2011, o governo da Bahia adotou uma maneira nova de trabalhar a segurança pública, a partir da integração e transversalidade das ações das diversas áreas de atuação das secretarias e superintendências estaduais, orientadas com vistas à promoção da paz social. De acordo com a referida lei, o PPV-BA deve ser consistente com o conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil organizada para, sobretudo, promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia,

¹⁵ Pacto pela Vida. Plano Estadual de Segurança Pública. Recife, maio de 2007. Disponível em http://www.seres.pe.gov.br/index/pacto_pela_vida.pdf Acesso em 04 de junho de 2013.

com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.

De acordo com documentos oficiais disponíveis na internet, o PPV-BA é a política de Estado que trata a segurança pública de forma transversal, articulada e integrada, destinada à redução dos índices de criminalidade, violência e vulnerabilidade das comunidades, com sistematização, monitoramento e avaliação das ações de Estado de forma permanente e pactuada com a sociedade. O objetivo central do programa é o de alcançar a redução da criminalidade e da violência na Bahia, tendo como principal meta a redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI.

Os fundamentos teóricos-metodológicos do programa estão centrados na **participação ativa da sociedade civil organizada**, desde a formulação das estratégias até a execução das ações do Pacto; na **ênfase na prevenção social da criminalidade violenta** combinada com a qualificação da repressão, baseada no uso de inteligência, informação, tecnologia e gestão; e na **transversalidade na execução de ações de segurança pública**, envolvendo todas as secretarias do Estado. (<http://www.pactopelavida.ba.gov.br/pacto-pela-vida/o-que-e/>, acesso em 11 de novembro de 2014).

O Programa possui dentre suas características principais, um novo modelo de gestão, com a criação de diversas instâncias que se relacionam:

1. Um Comitê de Governança – integrado pelos dirigentes máximos dos Poderes e Instituições do Estado, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações;
2. 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;
3. Cinco Câmaras Setoriais para propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs, na sua respectiva área de atuação.
4. O Núcleo de Gestão, que é uma unidade de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa.

O programa estabelece ainda uma nova distribuição territorial para fins de execução e monitoramento das ações do Programa: Criação de Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP compostas por Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP, dentro do território do Estado da Bahia, como ilustra o mapa a seguir:



FIGURA 1: Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP, AISP e OPM)

Fonte: SSP/BA.

De acordo ainda com documentos oficiais, no âmbito social, o PPV-BA prevê 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. Além disso, são realizadas ações relacionadas à prevenção, tratamento e reinserção social de usuários de substâncias psicoativas.

No âmbito policial, o programa prevê ações integradas das unidades da Secretaria de Segurança Pública, das Polícias Militar e Civil e do Departamento de Polícia Técnica visando à redução dos CVLIs. Ações das organizações policiais serão integradas pelas unidades que compõem o sistema de segurança pública com: **intensificação da repressão qualificada, mediante o uso da inteligência**

policial; ações policiais preventivas mediante a aproximação da polícia com a comunidade. E, além disso, a implantação de Bases Comunitárias de Segurança Pública – BCS, que são estruturas físicas em áreas consideradas críticas em termos de criminalidade violenta, funcionando como instrumento de polícia comunitária, que aproxima a polícia dos moradores e aumenta a sensação de segurança nestas áreas. Além disso, as BCS são referência para a execução de ações sociais transversais em seu entorno. (<http://www.pactopelavida.ba.gov.br/pacto-pela-vida/o-que-e/>, acesso em 11 de novembro de 2014 [Grifo nosso]).

Nesta perspectiva, para efeito dos objetivos deste trabalho, é necessário destacar o papel das polícias militar e civil dentro do programa e, sobretudo, que o mesmo desde o seu discurso oficial pretende compatibilizar repressão qualificada com ações preventivas. Portanto, o programa não rompe com a dicotomia repressão e prevenção. Ou seja, a repressão está presente nas ações do programa e, como pretendo enfatizar, é a maneira pela qual o tráfico e o consumo de drogas são enfrentados.

2.2. OS INCENTIVOS À PRODUTIVIDADE REPRESSIVA

O cerne de uma das críticas ao PPV-BA que se pretende neste trabalho reside, exatamente, na atuação prática da polícia militar da Bahia, que, a meu ver, é divergente com os fundamentos pacifistas do programa, ao seguir uma orientação repressiva ao tráfico e ao consumo de drogas ilícitas. Em outras palavras, na prática, as organizações policiais do PPV-BA são orientadas pela lógica da política americana de guerra às drogas; como pode ser visto pelas políticas de incentivo aos policiais conforme veremos a seguir.

Por intermédio do discurso de que o PPV-BA pretende valorizar o profissional da segurança pública na Bahia, foi elaborado um conjunto de legislação pertinente ao PPV-BA, que pretende consolidar políticas que visem ganhos pecuniários diretos aos agentes policiais; entre os quais a garantia de regras para a concessão do Prêmio por Desempenho Policial (PDP), do bônus do Prêmio Especial por Apreensão de Armas de Fogo (PREAF), e o Prêmio por Resultados Operacionais (PREOP). Vejamos criticamente cada um desses incentivos.

Por intermédio do Decreto Lei 12.371/11, de 21 de dezembro de 2011, o governo da Bahia instituiu o sistema de definição e acompanhamento das metas do

PPV-BA, e definiu como indicador estratégico do programa os índices de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI. O programa tem como meta a redução do CVLI estabelecida anualmente pelo Comitê Executivo, sendo que para 2013 a redução deverá ser 6%.

Além disso, a referida Lei estabelece regras para a concessão do Prêmio por Desempenho Policial (PDP), cujo objetivo é estimular e reconhecer o desempenho dos servidores das unidades policiais no processo de redução dos CVLI no território do estado da Bahia e nas AISP. O prêmio será pago uma vez por ano, sempre comparado ao ano anterior, em abril. É escalonado por faixas de premiação, do PDP 1 (maior valor) ao PDP 5 (menor valor), conforme quadro a seguir:

PRÊMIO DE DESEMPENHO POLICIAL - PDP (EM R\$)

Classificação	Delegado de Polícia Civil Oficial da Polícia Militar Perito Criminal Perito Médico Legista Perito Odonto-Legal Cargo em Comissão – DAS	Investigador de Polícia Civil Escrivão de Polícia Civil Praça da Polícia Militar Perito Técnico Cargo em Comissão – DAI
PDP-1	R\$ 4.000,00	R\$ 2.800,00
PDP-2	R\$ 2.700,00	R\$ 1.620,00
PDP-3	R\$ 2.000,00	R\$ 1.200,00
PDP-4	R\$ 1.000,00	R\$ 600,00
PDP-5	R\$ 600,00	R\$ 360,00

FIGURA 2: Tabela dos valores do PDP (em Reais)
Fonte: BAHIA, 2011

O Prêmio Especial por Apreensão de Armas de Fogo (PREAF) foi regulamentado por intermédio da Lei 12.556/11 de 27 de janeiro de 2011, e será pago aos policiais civis e militares que, em operações policiais, efetuarem apreensão de armas de fogo portadas ilegalmente. O Prêmio Especial será pago por arma de fogo apreendida, dividindo-se o seu valor em partes iguais entre os componentes da equipe, patrulha ou guarnição que efetuar a apreensão da arma. O Art. 6º da referida Lei estabelece que o valor será pago de acordo com o potencial lesivo da arma de fogo e das circunstâncias da apreensão, obedecendo-se aos seguintes critérios:

I - armas de fogo de uso permitido, constantes do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (Decreto Federal nº 3.665/2000), R\$100,00 (cem reais);

II - armas de fogo de uso restrito, constantes do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (Decreto Federal nº 3.665/2000), com exceção das armas de fogo de uso restrito constantes do inciso III, do art. 6º do presente Decreto, R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais);

III - armas de fogo de uso restrito constantes dos incisos IV (fuzis, semi e automáticos) e V (metralhadoras) do artigo 16, do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (Decreto Federal nº 3.665/2000), e artefatos explosivos de uso das Forças Armadas, R\$500,00 (quinhentos reais).

Parágrafo único - Não será atribuído Prêmio Especial ao ato de apreensão de armas artesanais.

Finalmente, por intermédio do Prêmio por Resultados Operacionais (PREOP), o PPV-BA pretende premiar especificamente a(o) servidor(a) da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Departamento de Polícia Técnica que, atuando direta e pessoalmente em atividades finalísticas realizadas por Unidades vinculadas às Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP e/ou por Unidades ou Grupos Especializados, alcançar as primeiras posições na classificação dos resultados de produtividade a cada mês. Entende-se por resultado de produtividade: a quantidade de **mandados de prisão provisória expedidos**, desde que decorrentes de representações formuladas por Autoridades Policiais; a quantidade de **mandados de prisão cumpridos**, desde que expedidos pela Justiça Criminal; a **quantidade de drogas (maconha, cocaína e/ou derivados) apreendidas**, desde que atreladas a procedimento pré-processual; a **quantidade de veículos apreendidos**, em razão de subtração, desde que haja prisão flagrancial relacionada e a **quantidade de armas de fogo, munições e/ou explosivos apreendidos**. O referido prêmio aguarda legislação pertinente.

Com se vê acima, sobretudo, a partir das atividades finalísticas do prêmio por resultados operacionais (PREOP), a repressão ao tráfico e comércio de drogas é (ou será) incentivada pelo PPV-BA, o que retroalimenta o círculo vicioso da criminalidade violenta no estado, provocada, em parte, pelo tráfico de drogas; isto é, a repressão ao tráfico aumenta o valor de troca das drogas ilícitas, fazendo das

mesmas uma mercadoria valorizada no mercado, o que estimula o consumo, ao tempo em que impõe riscos aos traficantes, que para defender seus ativos da polícia e/ou de outros concorrentes se armam até os dentes, o que faz o preço aumentar valorizando o tráfico e assim sucessivamente, conforme figura:



Figura 3: O ciclo vicioso das políticas de repressão

Fonte: http://cannabis-bigbuds.blogspot.com.br/2012_10_01_archive.html.

CAPÍTULO 3

3. O PPV-BA E A POLÍTICA DE GUERRA ÀS DROGAS

Os dados oficiais do CEDEP/SSP revelam que, entre 2007 e agosto de 2012, 1.715 pessoas foram mortas em confronto com a polícia no Estado da Bahia em casos registrados como “autos de resistência”. Embora sejam homicídios, essas mortes são classificadas distintamente, pela polícia, diante da possibilidade de utilização da “exclusão de ilicitude”,¹⁶ porque supostamente cometidos em legítima defesa ou com o objetivo de “vencer a resistência” de suspeitos de crime. Esta alta taxa de letalidade da ação policial deve ser compreendida no contexto do debate sobre a segurança pública e da política de guerra às drogas que se desenrolou ao longo dos últimos anos no Brasil e no mundo.

A Bahia tem sido palco de conflitos armados entre grupos de criminosos e policiais, sobretudo durante as incursões destes agentes em locais dominados por facções envolvidas com o tráfico de drogas. Isso se deve principalmente ao modelo de repressão policial adotado no combate às redes desse mercado ilegal que estabelecem pontos comerciais fixos, que após o PPV-BA foram estrategicamente mapeados e, em sua maioria, localizam-se em territórios de moradia de baixa renda.

Diante do caráter sedentário da organização do varejo de drogas, as políticas estaduais de segurança pública tenderam a centralizar e a incentivar (via prêmios, por exemplo) sua estratégia no enfrentamento pontual ao tráfico, visando efetuar, com regularidade variável, prisões e apreensões de armas, dinheiro e material entorpecente. Mesmo quando conduzidas investigações baseadas em informantes e escutas telefônicas, tornam-se necessárias operações policiais de incursão em favelas para a execução dos mandados de busca e apreensão.

Boa parte dessas regiões se encontra sob o domínio de facções criminosas que disputam entre si o controle das chamadas “bocas de fumo” – pontos de venda de drogas –, sendo, portanto, vigiadas por prepostos do crime armados que, de forma organizada, se revezam em regime de plantão. A chegada repentina de guarnições policiais geralmente acarreta uma reação violenta, desencadeando

¹⁶Art. 23 do Código Penal Brasileiro versa sobre a exclusão de ilicitude: "Não há crime quando o agente pratica o fato: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito."

tiroteios, que dificultam e pôr vezes impedem a entrada dos policiais nestes territórios. Cria-se também um ambiente hostil para a manutenção dos policiais no interior da favela, contribuindo para que as operações durem o mínimo de tempo possível e, logo que a polícia vai embora, a normalidade do cotidiano do tráfico se restabeleça, até que seja novamente interrompida por algum outro ato desta natureza.

Assim, vivem os moradores dessas áreas em um duplo incomodo, pois além da injusta e ilegal submissão ao poder arbitrário exercido pelos traficantes locais, também passaram a ter que lidar com a interrupção frequente do fluxo regular de suas rotinas pela atuação violenta da polícia, que os coloca num “fogo cruzado”.

Então, de um lado, a violência policial, sempre presente na arbitrariedade da conduta destes durante as famosas “operações” policiais de caráter quase totalmente imprevisível. De outro lado, a violência envolvida nas práticas dos traficantes, com os quais os moradores são obrigados a compartilhar o mesmo território, e também sofrem tentativas (bem e mal sucedidas) de redução da imprevisibilidade do fluxo da vida local (MACHADO DA SILVA E LEITE, 2008).

Cavalcanti (2009) observa, por sua vez, que “a própria rotina já é construída pela virtualidade de conflitos que podem irromper a qualquer momento”. Da forma que for, é certo que as pessoas residentes em aglomerações de moradia onde há tráfico estão muito mais expostas do que as demais às consequências dos frequentes disparos de arma de fogo efetuados nos espaços públicos. São elas as principais vítimas do modelo de repressão policial adotado nas últimas décadas, que gerou inúmeros confrontos armados cujo resultado foi a morte de milhares de pessoas, não importando se foram policiais, cidadãos ou “bandidos”.

Não se deve, entretanto, desconsiderar também ocorrências desencadeadas em qualquer ponto do Estado e fora dessas áreas descritas, durante flagrantes de assalto ou perseguições a “bandidos”, que causam grande pânico a quem os presencia, como tem ocorrido frequentemente em assaltos a agências bancárias em cidades do interior que lembram as invasões e práticas do grupo de Cangaceiros liderados por Lampião.

Mesmo em lugares bastante movimentados, como no centro comercial da capital, policiais expõem-se a um risco involuntariamente partilhado por todos à sua volta ao efetuarem disparos de arma de fogo visando impedir a fuga dos criminosos, que também costumam atirar contra esses agentes para garantir o êxito de sua ação

delinquente. Desta forma, crimes contra o patrimônio, como o roubo, podem acabar produzindo vítimas letais, sejam policiais, criminosos ou cidadãos.

Esse contexto e o movimento de proporção mundial da “guerra contra as drogas” aumentou a demanda pelo combate ao tráfico e à criminalidade de um modo geral, ainda que isso exija o emprego de práticas policiais arbitrárias. Segundo Dos Santos (2004), a opinião pública mais conservadora, parece, internacionalmente, concordar que a “solução” para o problema das drogas precise passar pela suspensão dos direitos civis de uma série de indivíduos. Tal postura reflete de forma ainda mais contundente na Bahia, tendo em vista que por décadas fomos governados por um grupo político apelidado de “carlista” que tinha a truculência como uma de suas características principais na resolução de conflitos. Apesar do problema da insegurança em muito ultrapassar a sua relação com o tráfico de drogas, este passou a ser representado como foco central e a origem da questão da chamada violência urbana.

As políticas de combate à criminalidade embasadas no confronto violento gozam do apoio e incentivo de boa parte da opinião pública, que julgam indispensável o uso constante e firme da força pelo Estado perante os grupos de criminosos. Tal posicionamento intensificou-se principalmente a partir do fortalecimento bélico do varejo de drogas em favelas.

Para Machado da Silva (2009), a representação da violência urbana e a sua constituição, enquanto problema social remete à padronização do rompimento do fluxo regular das rotinas por ameaças à integridade física e à segurança patrimonial. Segundo o autor, há uma ordem social que coexiste com a ordem “institucional-legal” e que configura “um complexo de práticas no qual a força é um princípio de coordenação, responsável por sua articulação e relativa permanência ao longo do tempo”, que o autor chama de “sociabilidade violenta”.

O Governo do Estado da Bahia, então, de forma contraditória, diante do seu discurso democrático e da opinião pública, mesmo após a adoção do PPV-BA em 2012, que nos apresenta um modelo estratégico de segurança pública, menos repressivo por intermédio de uma polícia cidadã “amiga” da população; que objetiva prevenir o crime e conseqüentemente reduzir os confrontos armados; adota a estratégia de investir, cada vez mais, em recursos materiais e humanos principalmente para a polícia militar, através da aquisição de armas de alto potencial letal, como os fuzis 762, da contratação de membros para a corporação e da

expansão considerável de sua frota de viaturas. Também houve investimento na capacitação dos policiais para atuar em contextos de “guerrilha urbana”, aumentando-se o efetivo da Companhia de Operações Especiais (COE) e do Batalhão de Polícia de Choque (BPCHq), além de se criarem Grupamentos de Ação Tática (GAT) nos batalhões convencionais.

Todo este aparato de guerra foi empregado em operações de incursão cada vez mais frequentes em favelas com o objetivo de fazer frente ao poder local dos traficantes. Se, por um lado, estes foram importantes passos na tentativa de afirmação e consolidação da superioridade bélica do Estado com relação às facções do tráfico de drogas, por outro, desencadeou um aumento considerável na letalidade da ação policial e foi então que ganhou destaque o dispositivo legal conhecido como “auto de resistência”. Presente desde a época da ditadura militar, tal classificação administrativa passou progressivamente a ser empregada com maior frequência para designar as mortes resultantes das ações policiais.

Embora esta seja uma ferramenta que visa amparar legalmente o policial em ações do seu cotidiano de trabalho, isto é, permitindo que ele se defenda ou use a força necessária para cumprir a vontade do Estado soberano, sem correr o risco de acabar preso ou condenado; tal ferramenta pode abrir espaço para distorções graves, principalmente se a rotina indicar que não há investigação e fiscalização adequadas das condições em que se deu a resistência à ação policial. Com elevada frequência surgem suspeitas de que policiais podem estar se aproveitando desta classificação administrativa para ocultarem situações em que teria havido o uso exacerbado da força, execuções ou homicídios comuns; desta forma, foi que, em 2006 o Ministério Público da Bahia usando suas prerrogativas constitucionais expostas no art. 129 da Constituição Federal do Brasil resolveu criar o Grupo de Atuação Especial Para o Controle Externo da Atividade Policial - GACEP e exercer uma fiscalização mais efetiva da atividade policial.

Diante da alta taxa de letalidade decorrente da ação policial, resta saber de que forma as instituições do Estado operam no sentido de comprovar a legitimidade ou não desses “autos de resistência”. Interessa aqui saber de que forma, e por quem, a atuação dos policiais é fiscalizada, como se dão as investigações para se apurar as circunstâncias dessas mortes, e, de um modo geral, como são processados esses casos ao longo do Sistema de Justiça Criminal.

Contudo, para respondermos perguntas de tamanha relevância e complexidade é necessário mais que uma pesquisa de mestrado, limitada por questões financeiras e temporais, pelo que, sem abandonar o desejo de respondê-las em futuras pesquisas; mostraremos aqui os dados gerais do Ministério Público sobre o tema sem realizar, ainda, a filtro necessário para conclusões e respostas precisas sobre as indagações aqui lançadas. Porém, mediante um pronunciamento do citado órgão ministerial, conseguimos evidenciar o “*modus operandi*” dos “autos de resistências” distorcidos e manipulados o que aponta para a necessidade de se elaborarem controles mais eficazes para que seja possível a apuração dos fatos e, portanto, a verificação da legitimidade e legalidade, ou não, de homicídios praticados em tais condições.

CAPÍTULO 4

4. HOMICÍDIOS E/OU “AUTOS DE RESISTÊNCIA”

O objetivo deste capítulo é realizar uma breve análise dos homicídios praticados com excludentes de ilicitudes pelos prepostos de nossas polícias, e argumentar que na sua metodologia de contabilidade dos CVLIs, o PPV-BA exclui o número de autos de resistência; ou seja, as pessoas mortas por policiais em serviço não são computadas no acompanhamento contínuo das metas de redução das mortes violentas do estado da Bahia.

Diversamente do que é publicado, ou melhor, subnotificado e camuflado pelo aparelho estatal, é crescente o número de notícias e matérias jornalísticas em todo país que abordam a participação de prepostos policiais em homicídios. Recentemente o Estado de São Paulo vivenciou uma onda de violência que segundo a mídia teve autoria do PCC (Primeiro Comando da Capital) e consistia em um revide à violência praticada pela polícia militar paulista, especialmente a ROTA (Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar) (site globo.com, 2013). Também o Estado de Santa Catarina presenciou uma onda de violência semelhante à de São Paulo, acarretando na maior transferência de custodiados para presídios federais já vista no Brasil, bem como no pedido de prisão de inúmeros policiais suspeitos de envolvimento com o crime (site globo.com, 2012).

Na Bahia esse quadro não é diferente. Os dados oficiais do CEDEP/SSP revelam um crescente aumento no número de pessoas mortas em confronto com a polícia no estado da Bahia, especialmente em ações de combate ao tráfico. Entre 2007 e agosto de 2012 são 1.715 homicídios registrados como “autos de resistência”. (CEDEP/SSP, 2013).

Trataremos com mais zelo dos “autos de resistência” adiante, bem como mostraremos através de um pronunciamento do Ministério Público da Bahia um caso verídico que evidência suas características; mas é *mister* reiterar que se trata de homicídios; que recebem no âmbito administrativo das delegacias de polícia e, posteriormente, pelo setor de estatística da SSP – Secretaria de Segurança Pública; o nome de “autos de resistência” por terem como autores prepostos policiais, especialmente policiais militares, que declaram terem agido acobertados por

“excludentes de ilicitude”, isto é, não são registrados como homicídios e, portanto, não entram nas estatísticas oficiais do estado como homicídios que são.

Entretanto, estas condutas nada mais são do que o tipo penal previsto no art. 121 (matar alguém) cumulado com o art. 23 (excludentes de ilicitude) também do Código Penal Brasileiro, e, como dito anteriormente, é denominado como “autos de resistência” para obter um tratamento diferenciado no âmbito administrativo da polícia judiciária.

O Estado é indubitavelmente o único titular do direito de punir, este possui o chamado *ius puniendi*¹⁷, previsto na atual Constituição Federal do Brasil no art. 144, que dispõe: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seus órgãos competentes”.

Não pretendemos aqui questionar o direito constitucional do Estado de exercer o *ius puniendi*, mas analisar se este vem sendo praticado dentro dos preceitos e limites legais, bem como demonstrar que a ação estatal é conflitante com o programa Pacto Pela Vida adotado em 2011.

A sensação de insegurança no Estado da Bahia é crescente, pois tem sido palco de conflitos armados entre grupos criminosos e policiais, sobretudo os grupos ligados ao tráfico de drogas. O governo baiano declaradamente abriu guerra contra o consumo e tráfico de drogas, especialmente ao Crack que é visto pelo mesmo como o principal e quase único elemento gerador dos homicídios no Estado.

Esta guerra declarada se evidencia na campanha publicitária que a secretaria de segurança pública do governo do estado da Bahia fez circular, no ano de 2010, por todo o estado e nas principais revistas do país afirmando que 80% dos homicídios na Bahia eram causados pelo crack, sendo então a principal causa da violência na Bahia, conforme imagem a seguir:

¹⁷ Expressão latina que pode ser traduzida literalmente como *direito de punir* do Estado. Refere-se ao poder ou prerrogativa sancionadora do Estado. Etimologicamente, a expressão *jus* equivale a *direito*, enquanto a expressão *puniendi* equivale a *castigar*, de forma que tanto se traduzi-la literalmente como o *direito de punir* ou *direito de sancionar*. Esta expressão é usada sempre em referência ao Estado frente aos cidadãos.

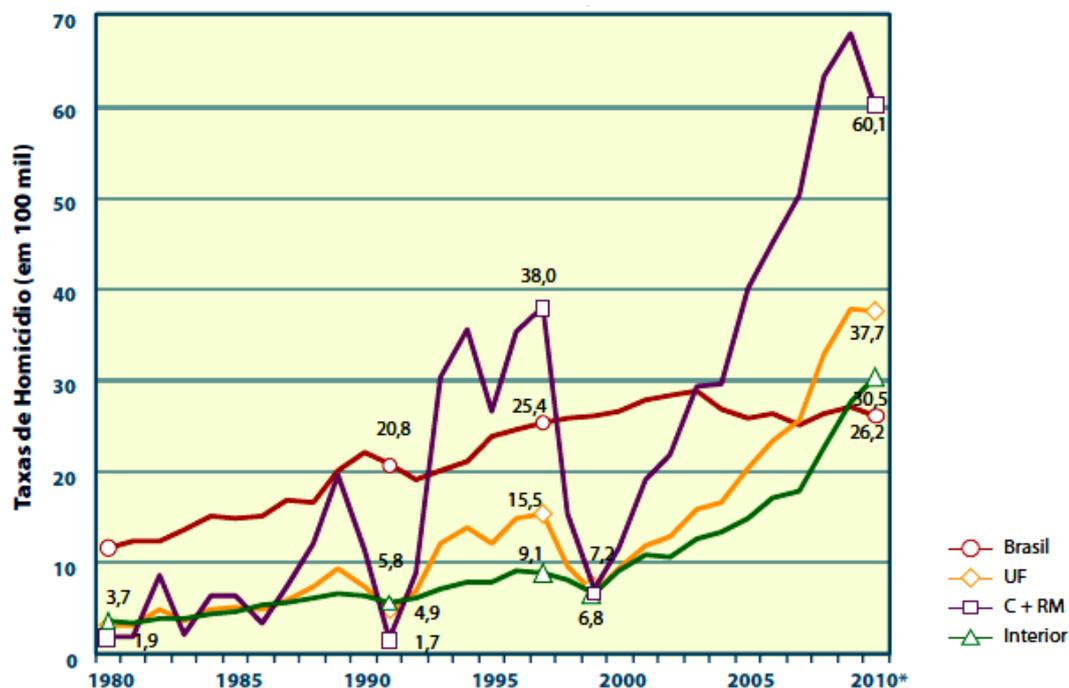


FIGURA 4: Propaganda do Governo da Bahia sobre Violência
Fonte: <http://praiadexangrila.com.br/o-crack-e-causa-ou-consequencia-da-violencia/>

Este outdoor é bastante representativo do relativo atraso na gestão estratégica da segurança pública que caracterizava o estado da Bahia antes do PPV-BA, refletido no fato de que ninguém, nem mesmo o Governador, sabe informar a origem desses dados. Tal atraso reflete-se evidentemente na escalada da violência homicida que afeta o estado nos últimos anos, com destaque para a taxa de homicídio juvenil que coloca o estado na terceira posição nacional atrás de Espírito Santo e Alagoas. Com relação ao número de homicídios jovens (15 a 24 anos), a Bahia ocupa o primeiro lugar nacional com 2.215 vítimas em 2010. Além disso, dos dez municípios brasileiros com a maior taxa média (em 100 mil) de homicídio a Bahia ocupa o primeiro lugar com Simões Filho, o quinto lugar com Porto Seguro e o oitavo com Itabuna, conforme dados do Mapa da Violência (2012).

A política de repressão e combate ao tráfico de drogas praticado pela Secretaria de Segurança Pública no estado da Bahia não têm se mostrado eficazes, tendo em vista que segundo os dados do mapa da violência 2012 na última década houve um considerável crescimento do número de homicídios no Estado. Vejamos:

Gráfico 1: Comparativo das Taxas de Homicídio no Brasil e por região na Bahia.



Fonte: Mapa da violência 2012

Vale ressaltar que os homicídios praticados por policiais por serem tratados como “autos de resistência” pelo PPV-BA, e possuírem estatísticas próprias, não são contabilizados como homicídios e mascaram os índices oficiais do Estado, pois se contabilizados como homicídios, o que efetivamente são, teríamos números ainda mais alarmantes do aqueles apresentados no gráfico 1.

Assim, fica evidente que a violência no estado da Bahia não pode ser atribuída e analisada exclusivamente com relação ao tráfico, esta é muito mais complexa e abrange fatores culturais, sociais, econômicos e políticos.

Não pretendemos aqui analisar puramente os aspectos jurídicos desta conduta criminalmente tipificada, mas sim analisar os aspectos sociológicos destes atos, estudar o tratamento dado pelo Estado brasileiro, mais especificamente pelos órgãos de segurança pública, confrontando com as propostas e metas do PPV-BA.

4.1. HOMICÍDIOS, DESIGUALDADES E POBREZA

Segundo Wallack (1999), existem vários indicadores de violência, mas, nenhum carrega maior senso de urgência do que os homicídios. A literatura internacional sobre homicídio é ampla e demonstra que o tema é abordado sobre vários aspectos. Chon (2011) ao estudar as taxas de homicídio na América Latina critica a tese de que as elevadas taxas de homicídio no continente latino-americano estariam vinculadas a uma subcultura regional da violência que englobaria o machismo. Para o autor, fatores estruturais como o nível elevado de pobreza, desigualdade de renda, analfabetismo e o nível de consumo de álcool seriam as variáveis mais importantes para a explicação do fenômeno na América Latina. Morris & Graycar (2011) afirmam que as causas sociais do homicídio são multidimensionais e diferem entre as culturas. Na Jamaica, as elevadas taxas de homicídio estão ligadas com a política partidária e a organização social dos bairros. O argumento é que fatores sociais e políticos de vizinhança conduziram a Jamaica urbana para elevadas taxas de homicídios.

Para Pridemore (2011), dezenas de estudos transnacionais de homicídio foram publicadas e praticamente todos têm relatado uma associação entre desigualdade e homicídio. No entanto, nenhum destes estudos conseguiu controlar a variável pobreza, ainda que a pobreza fosse o indicador mais consistente das taxas de homicídio dos E.U.A., gerando uma confusão na associação entre desigualdade e homicídio. Os resultados transnacionais também são incongruentes com os estudos realizados nos E.U.A.

Replicando dois desses estudos anteriores, mas controlando agora a variável pobreza (por intermédio de uma medida), os resultados demonstraram uma significativa associação entre pobreza e homicídio, ao passo que a associação entre desigualdade e homicídio desapareceu. A conclusão é a de que a associação entre desigualdade e homicídio deve ser reavaliada.

De acordo com Silveira (2008), o Brasil assim como outros países da América Latina que apontam distribuição heterogênea da violência através de seus territórios, dos homicídios em particular, revelam concentração da violência nas cidades, principalmente nos grandes centros urbanos onde a morte violenta tende a se localizar em áreas fisicamente deterioradas e que compartilham outros indicadores de vulnerabilidade social, tais como baixos índices de escolaridade de

suas populações, taxas elevadas de desemprego e informalidade no mercado de trabalho, acesso precário a serviços públicos essenciais, baixo padrão de acabamento das moradias, grande percentual de jovens na população, alta densidade populacional dentre outros (CASTRO et al. 2004; RIBEIRO et al. 2006; GAWRYSZEWSKI E COSTA, 2005; ZALUAR, 1994; VERMELHO E JORGE, 1996; SANT'ANNA E LOPES, 2002; CONCHA-EASTMAN, 2002; CÁRDIA E SCHIFFER, 2002).

As áreas que concentram os clusters de homicídios compartilham precário acesso a serviços como os de saúde, escolas, segurança pública, transporte coletivo, lazer e assistência social. Nestas regiões a ocupação do território ocorreu de forma desordenada com casas construídas precariamente, quase sempre pelos próprios moradores em espaços exíguos, muitas vezes geminadas a outros domicílios. Com grande frequência se trata de áreas de encostas sujeitas a deslizamentos, principalmente nas épocas de chuvas, áreas de proteção ambiental ou de mananciais, ou áreas sujeitas a alagamentos. As ruas e becos são estreitos dificultando a passagem de carros, viaturas policiais, ambulâncias, caminhões de transporte de material de construção civil, caminhões de mudanças, de transporte de botijões de gás etc. Unidades de Saúde e Escola que atendem a comunidade nem sempre se localizam no interior das localidades devido à dificuldade de gestores públicos obterem espaços adequados para estas instalações. Concomitantemente, os fatos de grande parte destas comunidades se localizarem longe dos centros comerciais dos grandes centros urbanos, e serem mal afamadas em função da violência fazem com que a fixação de profissionais como professores, médicos, enfermeiros etc. seja precária. Assim, o acesso ao serviço além de escasso é de má qualidade. A dificuldade de lotar profissionais, e a grande rotatividade dos mesmos, gera uma descontinuidade na prestação e quebra na qualidade dos serviços que penaliza duramente estas comunidades (CÁRDIA, 2002). Deve-se aqui lembrar, que o bom padrão educacional, cultural e de saúde constituem condições importantes de acesso ao mercado de trabalho e a renda.

A localização distante dos núcleos dinâmicos da economia das cidades em termos de produção de bens e serviços, e o alto custo do transporte coletivo dificultam ainda o acesso ao trabalho, ao lazer e a outros serviços favorecendo uma segregação espacial e simbólica que amplifica a pobreza, o preconceito, os sentimentos de menos-valia e de não pertencimento à cidade.

Mesmo nos aglomerados que se situam nas áreas centrais das metrópoles brasileiras, o estigma de ser oriundo de uma área conhecida como violenta constitui uma barreira real no mercado de trabalho, o que faz com que os trabalhadores provenientes destas áreas se identifiquem como moradores de bairros vizinhos menos estigmatizados ou registrem em fichas de cadastro para emprego outros endereços.

Outra dimensão importante quando se discute a violência e o crime nestas comunidades diz respeito à atuação das polícias e da justiça nestes locais. As mesmas características espaciais, que dificultam o acesso aos serviços públicos já citados, dificultam também o acesso da polícia. Algumas áreas destas comunidades não são acessíveis por viaturas, mas apenas a pé ou de moto. O emaranhado de becos (muitos sem saída), a precariedade dos pontos de referência, já que as casas geminadas e raramente pintadas são muito parecidas, tornam a circulação nestas áreas difícil e um espaço altamente perigoso para aqueles que não o conhecem ou são percebidos como hostis à comunidade, como é o caso dos policiais.

Assim, a polícia pouco se faz presente nestes locais, nos conflitos cotidianos entre membros destas comunidades, e quando o faz destaca-se pela violência. Esta é frequentemente empreendida de forma abusiva e indiscriminada contra os membros das comunidades carentes, e se expressa em revistas desrespeitosas, invasão de domicílios, espancamentos, insultos e extorsões que fazem com que a polícia muitas vezes seja vista como mais perigosa e ameaçadora do que traficantes e outros marginais locais.

Grande parte das comunidades carentes tem se destacado como foco de uma atividade intensa do tráfico de drogas. Esta atividade emprega grande número de jovens e injeta importantes recursos na economia local. Os conflitos gerados em torno desta atividade ilegal transformam os jovens nos maiores envolvidos na epidemia de homicídios, seja na posição de vítimas ou de autores. Além disto, os traficantes passam a desempenhar função de justiça e segurança na comunidade, “resolvendo” crimes que envolvem moradores, de forma a evitar a presença da polícia, “protegendo” contra a invasão de membros de outras comunidades e impondo normas rígidas de convivência, as quais uma vez quebradas implicam em punições severas. A lei do silêncio existente na maioria destas comunidades impede a atuação da justiça, pois poucos se atrevem a testemunhar contra marginais locais

temendo que isto coloque em marcha os mecanismos inibitórios e retaliatórios tão característicos das organizações criminosas que operam nestes locais.

A baixa cooperação da comunidade com a justiça e com as polícias também pode decorrer da percepção de que o “sistema” pune de forma injusta e cruel os marginais pobres, e de que os mesmos seriam vítimas deste mesmo sistema (AKERLOFFO & YELLEN, 1994). Neste ponto, existiria uma forte identidade entre bandidos e moradores, apoiada no compartilhamento das mesmas condições de vida (ZALUAR, 1985), da vitimização pelo preconceito ligado a pobreza e a área de moradia e da percepção de pequena possibilidade de mobilidade social.

Estas características das áreas que concentram os homicídios no nosso país têm alimentado o debate sobre a relação causal entre homicídios- pobreza-desigualdade social. Por outro lado, o mesmo cenário é visto como gerador de um ciclo vicioso que impede o desenvolvimento social e econômico das áreas mais atingidas.

4.2. REPRESSÃO POLICIAL, TRÁFICO E HOMICÍDIO

Não obstante a literatura internacional e nacional concentrar estudos e pesquisas sobre as correlações entre homicídio, desigualdades e pobreza, a presente sessão pretende ir além e também concentrar esforços nas relações entre repressão policial, tráfico e homicídio. Nesta perspectiva, um estudo importante para as intenções desse trabalho é o de Montalvo-Barbot (1997). O autor estudou as políticas agressivas de aplicação da lei que visavam o desmantelamento da economia da droga em Porto Rico, inclusive com invasão de domicílios. Concluiu que as tentativas governamentais de perturbar a economia da droga contribuíram com o aumento dos crimes violentos.

Neste sentido, questiona-se o argumento ou “verdade” *avant la lettre* das autoridades públicas de que os homicídios dos jovens na Bahia são causados pelo tráfico ou envolvimento com drogas. Sugerindo que se trata de uma resposta construída socialmente pelas organizações policiais e cotidianamente corroborada pela mídia, com a finalidade de encobrir diversos fatores, entre os quais, a incapacidade da própria polícia de esclarecer os homicídios; os crescentes números

de homicídios praticados por policiais - “autos de resistência”, os homicídios causados por motivos fúteis, por motivos passionais, entre outros.

Na linha de nossos pensamentos encontram-se os estudos de Paul Goldstein e sua equipe, que no auge do susto do crack, trabalhou com o New York City Police Department para investigar a natureza e medida de homicídios relacionados com a droga em Nova York em 1988, encontraram três maneiras distintas em que as drogas e a violência podem estar relacionadas (Goldstein et al., 1989). O primeiro tipo foi psicofarmacológico, no qual as pessoas ingerem uma droga e devido aos seus efeitos presume-se um comportamento irritado, animado, enfurecido, encorajado ou irracional e, assim, violento. O segundo tipo era o que Goldstein e seus colegas chamaram “compulsivo econômico”. Aqui o desejo de drogas obriga o usuário a se engajar em crimes econômicos para financiar o uso de drogas caras, no decurso da ação algo sai errado e a vítima é morta. O terceiro tipo de homicídios relacionados com a droga foi denominado sistêmico, ou seja, relacionados com o mercado e o sistema de distribuição de drogas. Por exemplo, a violência pode surgir das exigências dos negócios nos mercados de drogas ilícitas, onde as apostas monetárias muitas vezes são altas, e quando as partes não têm recursos a meios legais de resolução de litígios a questão é resolvida entre as mesmas, invariavelmente, resultando na morte de uma das partes. Esta categoria inclui os homicídios que resultaram de disputas territoriais entre traficantes rivais, e da punição para quem não pagar dívidas de drogas ou tratos relacionados. Surpreendentemente, dos 414 homicídios em Nova York em 1988 que a polícia definiu como relacionado à droga, apenas 7,5% foram causados pelos efeitos de uma droga. Na maioria destes casos, o medicamento em causa foi o álcool, apenas poucos casos nesta categoria envolvia o crack. Igualmente inesperada foi a sua conclusão de que apenas cerca de 2% (dois por cento) dos homicídios relacionados com a droga foram da variedade compulsão econômica. Nestes casos, os usuários de crack que procuram o dinheiro para financiar a sua utilização cometeram roubos ou furtos em que a vítima foi morta. No entanto, o maior número de homicídios relacionados com a droga era do tipo sistêmico, 74,3% do total. Ou seja, a esmagadora maioria de homicídios relacionados com a droga em Nova York no auge do crack, estava relacionada com os perigos de se fazer negócios em um mercado desregulado ao invés dos efeitos comportamentais diretos do crack no indivíduo.

Assim, não se pode negar a relação entre drogas e violência. O que se avalia é a hipótese de que tal relação ocorre muito mais em função da regulação repressiva do mercado de drogas, do que do uso e comercialização das mesmas. Portanto, julga-se perigosa a política de guerra às drogas adotada na Bahia e no Brasil, posto que, avança a hipótese de que uma das principais causas, talvez a principal, dos crimes de homicídio reside nas políticas de repressão violenta e combate ao tráfico ou comércio de drogas, e não no consumo ou comércio varejista das mesmas.

Sugere-se que ao reprimir e combater violentamente o tráfico de drogas, a polícia além de contribuir com os índices de homicídios através dos “autos de resistência”, retroalimenta o círculo vicioso do mercado ao expropriar o traficante de sua mercadoria colocando o mesmo em uma situação de inadimplência com os fornecedores mais poderosos. Em outras palavras, ao ser expropriado do seu capital a solução é encontrar meios para cobrir a dívida e assim garantir a própria vida. Entre tais meios registra-se uma infinidade de práticas criminosas que vão desde o estourar a “boca” do traficante rival, até assaltos a residências, transeuntes, bancos, posto de gasolinas, comerciantes, em muitos casos resultando em homicídios.

4.3. “AUTOS DE RESISTÊNCIA”

Na Bahia, quando uma pessoa é morta por policiais – sejam eles militares ou civis –, e estes agentes alegam ter havido legítima defesa, devido a uma resistência à prisão, faz-se um Registro de Ocorrência (RO), na delegacia distrital da Polícia Civil mais próxima ao local do fato ou na DHPP (Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa). Neste registro, a morte recebe a classificação de "Homicídio Proveniente de Auto de Resistência". Não se trata de um tipo penal, mas de uma classificação administrativa feita por policiais civis, no sistema informatizado da polícia, de modo a orientar o trabalho de investigação, bem como possibilitar que esses casos sejam contabilizados e divulgados através de boletins do Instituto de Segurança Pública do Estado. Conforme assinalado por Miranda apud Misse et al (2011):

É importante ressaltar que existe uma classificação administrativa, “homicídio provocado por auto de resistência” quando um criminoso morre em confronto policial durante uma incursão na favela para reprimir o tráfico, quando os policiais estão em uma perseguição para prender o criminoso, ou

em qualquer situação em que o policial em serviço mata um criminoso; nesse caso, o policial mata em legítima defesa (MIRANDA, 2005, p.43).

O termo “auto de resistência” advém do artigo 292 do Código Processual Penal, que autoriza o uso de meios necessários para "defender-se ou para vencer a resistência", se houver resistência à prisão em flagrante. O artigo diz ainda que deverá ser lavrado um auto subscrito, mediante a presença de duas testemunhas, as quais são, na imensa maioria das vezes, os próprios policiais envolvidos. A tipificação penal aplicada no Registro de Ocorrência é, no entanto, o “homicídio”, previsto no artigo 121 do Código Penal, combinado com o artigo 23 do mesmo.

Desta forma temos no artigo 292 do CPP (Código de Processo Penal) o seguinte (site planalto.gov.br):

“Art. 292. Se Houver, ainda que por parte de terceiro, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscrito também por duas testemunhas.”

E no Código Penal Brasileiro (site planalto.gov.br):

“Art. 121. Matar alguém:”

Porém, como exposto acima, para falarmos em “autos de resistência” é necessário que esta conduta esteja também tipificada em um dos incisos do artigo 23, que dispõe:

“Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato”:

- I- Em estado de necessidade;
- II- Em legítima defesa;
- III- Em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito.

O fato é que, estas condutas jurídicas acima explicadas denominadas “autos de resistência”, objeto principal de análise do capítulo, cresceram nos últimos anos na Bahia e contribuem significativamente para o crescimento da violência no Estado, como podemos observar nos dados publicados pelo CEDEP/SSP. Vejamos:

Gráfico 2: Demonstrativo anual de 2007 a agosto de 2012 dos índices de resistência com resultado morte (“autos de resistência”) em Salvador, Região Metropolitana de Salvador e interior da Bahia.

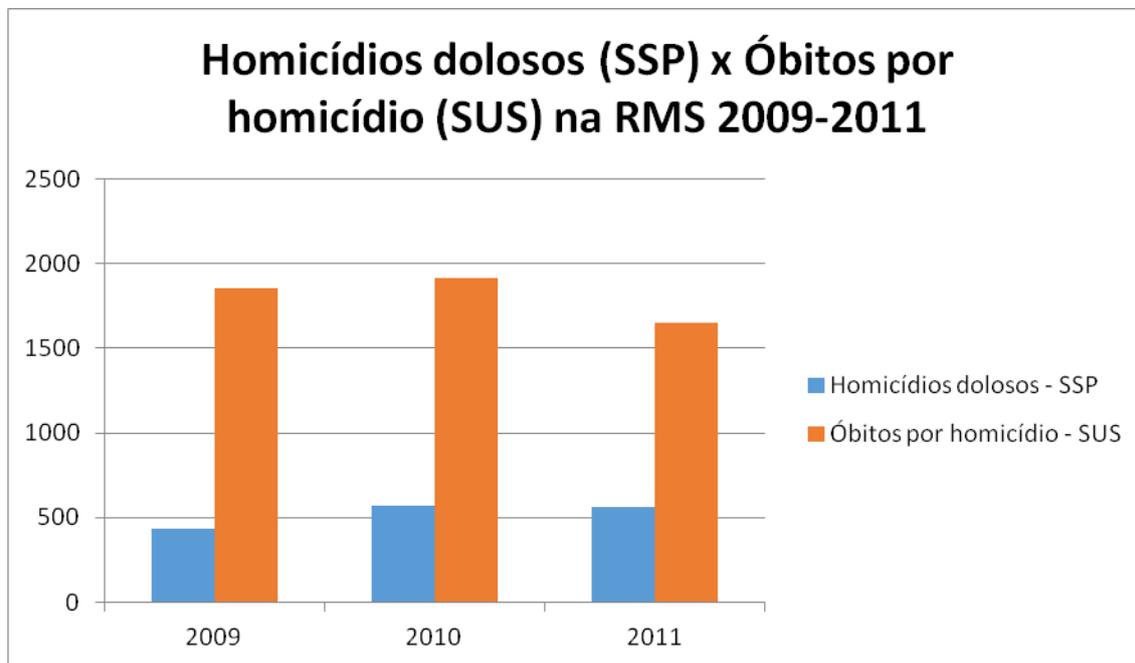


Fonte: CEDEP/SSP

Vale novamente ressaltar que estes homicídios por serem tratados como “autos de resistência” pela secretaria de segurança pública, não são contabilizados como homicídios e mascaram os índices oficiais do Estado, pois se contabilizados como homicídios, o que realmente são, levariam os números a patamares ainda mais alarmantes e, possivelmente semelhantes aos apresentados pelo SUS – Sistema Único de Saúde - que usaremos logo mais para mostrar o desequilíbrio das informações.

Cumpramos ressaltar que o SUS, através do DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – realiza um controle sob o número de registros de Óbitos causados por fatores externos. Contudo, nesta contagem, diferente da SSP-BA, não excluiu os homicídios praticados por agentes policiais e, dessa forma, apresenta-se mais condizente e que julgamos próximos da realidade. Vejamos a comparação:

Gráfico 3: Quadro comparativo anual dos índices de homicídios registrados pela SSP-BA e SUS na RMS – Região Metropolitana de Salvador de (2009 a 2011)

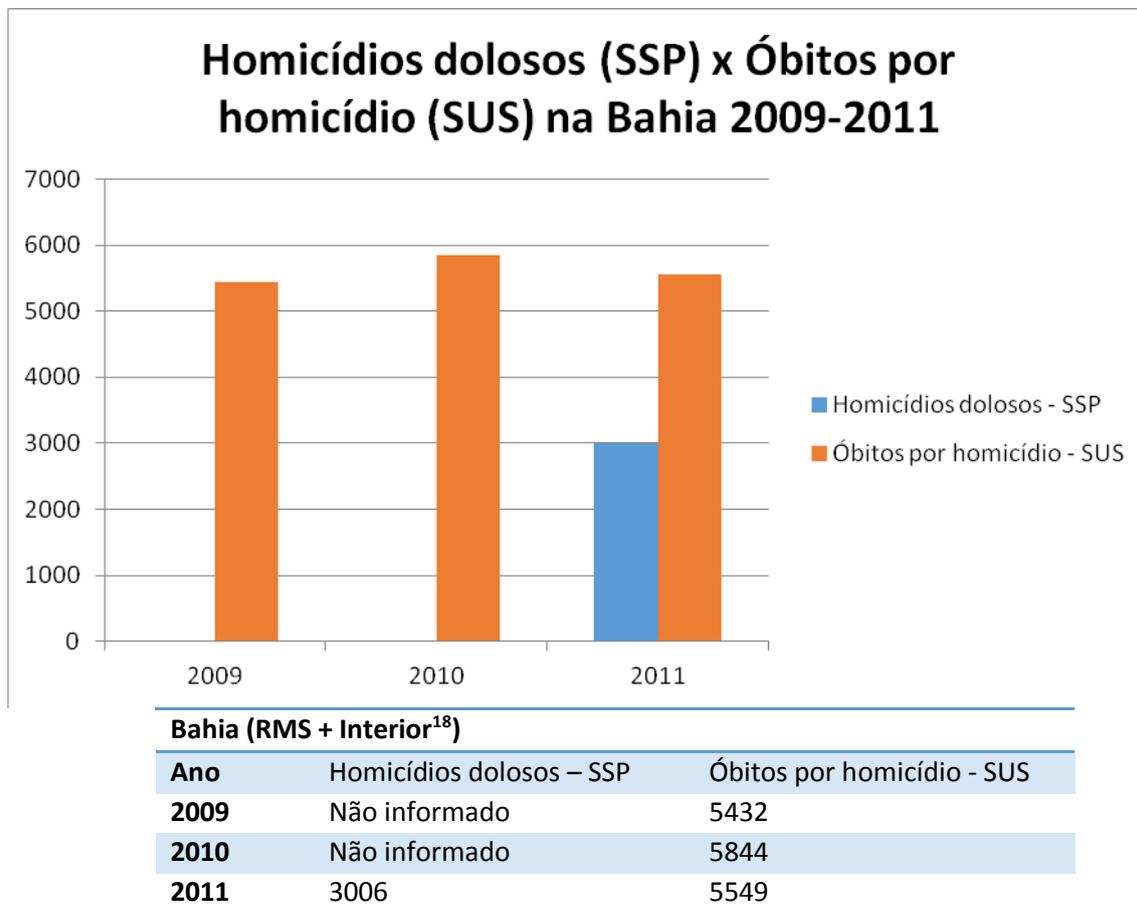


Região Metropolitana de Salvador

Ano	Homicídios dolosos - SSP	Óbitos por homicídio - SUS
2009	431	1851
2010	568	1913
2011	563	1650

Fonte: CEDEP/SSP e DATASUS

Gráfico 4: Quadro comparativo anual dos índices de homicídios registrados pela SSP-BA e SUS na Bahia (2009 a 2011)



Fonte: CEDEP/SSP e DATASUS

O desequilíbrio desses números evidencia a falta de estatísticas reais sobre os homicídios da Bahia, especialmente as apresentadas pelo CEDEP/SSP por excluírem os óbitos oriundos de ações policiais, além de apontar para a necessidade imediata de criação de novos mecanismos de exposição real dos verdadeiros números; bem como uma reavaliação dos objetivos e metas do PPV-BA diante de dados reais e não ilusórios aos olhos da sociedade por uma apresentação distorcida da violência no Estado.

De modo maneira recorrente, a “explicação” ou “justificativa” para a maioria desses óbitos é formulada à luz do combate armado às redes do tráfico de drogas que operam nas periferias; ou seja, a causa principal dos homicídios reside o tráfico de drogas nas periferias das cidades, o que retroalimenta o modelo de

¹⁸ Sem os dados da 11ª COORPIN - Barreiras

segurança pública militarizado, em detrimento de um modelo preventivo e baseado no conceito de polícia cidadã. O modelo militarizado é sensível às demandas por segurança da população e da mídia sensacionalista, que reivindicam mais “firmeza” na repressão aos grupos concebidos como causadores da “violência urbana”, mais armas, mais equipamentos, mais policiais nas ruas, como uma panaceia capaz de diminuir os índices de violências que acometem nossas cidades. Tal modelo não leva em consideração projetos de prevenção e redução de danos para se combater as externalidades negativas provocadas, por exemplo, pelos viciados em drogas ilícitas que transitam na cena urbana; além do combate aos criminosos de colarinho branco que financiam organizações criminosas, e que estão ligados a elites poderosas que financiam muitas autoridades políticas, como já foi comprovado no Estado do Rio de Janeiro e alhures, onde o Jogo do Bicho, as milícias e o tráfico de drogas indubitavelmente possuem ligação direta com o Estado, o que por anos facilitou suas ações criminosas. (MISSE, 2003).

Assim, fica evidente que a violência no estado da Bahia não pode ser atribuída e analisada exclusivamente com relação ao tráfico, está é muito mais complexa e abrange fatores culturais, sociais, econômicos e políticos.

É certo que a capacidade de moderação dos conflitos e fontes de violência existentes é condição para o poder estatal, contudo, este deve ser limitado por controles políticos, institucionais e coletivos. A intensificação da repressão não é instrumento suficientemente eficaz para a redução dos conflitos a patamares razoáveis, devendo ser reformuladas as políticas públicas direcionadas às áreas urbanas, de maneira a promover a participação popular, a inclusão social e aprimorar as condições de cidadania (SOUZA, 2003). Como resultado da escolha por um modelo bélico de controle social, a experiência cotidiana do Estado (DAS, 2004) tem sido, para os “favelados”, sobretudo, uma experiência do autoritarismo e violência policial; das políticas repressivas que afetam diretamente as suas rotinas e reformulam a percepção de sua própria cidadania.

Assim, podemos concluir que o elevado número de vítimas de “autos de resistência” na Bahia indica que a ação policial violenta e letal é consequência de um modelo de política pública quase que exclusivamente repressivo de enfrentamento à criminalidade. Isso se evidencia no apoio declarado por lideranças do Governo do Estado à declarada política de “guerra ao crack”, a operações policiais resultantes em mortes, no investimento acentuado em armamento de alto

poder destrutivo para o policiamento ostensivo, no aumento do contingente policial através de sucessivos concursos, bem como nos altos índices, oficiais e extraoficiais, de letalidade apresentados em nosso trabalho.

CAPÍTULO 5

5. GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL PARA O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL – GACEP

O Ministério Público do Estado da Bahia, utilizando-se de sua prerrogativa de agência de controle da atividade policial, constitucionalmente atribuída pelo art. 129 da Constituição Federal do Brasil; tendo em vista o crescente número de “autos de resistência” em circunstâncias semelhantes e questionáveis, através do Ato Normativo 002/2006 (anexo) criou dentro de sua organização interna o GACEP – Grupo de Atuação Especial para o Controle Externo da Atividade Policial, atribuindo a este o controle efetivo e direto da atividade policial na Capital da Bahia. O mesmo Ato Normativo delega a função de controle da atividade policial nas comarcas do interior ao Promotor criminal.

Atualmente, o quadro profissional do GACEP é composto por 3 funcionários, o seu coordenador, promotor José Emmanuel de Araújo Lemos, e dois técnicos administrativos; aos quais agradecemos toda atenção e disponibilidade e educação, bem como reconhecemos o exímio trabalho realizado, mesmo diante do visível *déficit* de pessoal para a demanda de trabalho existente, que facilmente se constata no número de ocorrências registradas no setor, como mostraremos mais adiante.

Cumpramos informar que os documentos (anexos) que dispomos/utilizamos na pesquisa, e originaram as tabelas e gráficos aqui expostos foram adquiridos mediante pedido formal (requerimento protocolado) autorizado pelo coordenador do GACEP, o promotor titular. Desta forma nos foi disponibilizado cópia dos arquivos de registro das ocorrências diárias distribuídas no setor no lapso temporal de 01/01/2012 a 27/05/2013, bem como o direcionamento dado às mesmas (anexo).

Dentre as diversas atribuições deste grupo, que estão elencadas no anexo III da Resolução 004/2006 (anexo), destacamos as seguintes:

- 1- Verificação dos atos de instauração, desenvolvimento, regularidade e resultado dos trabalhos de apuração da Polícia Judiciária, inclusive para superação de falhas;
- 2- Verificação das atividades de prevenção e repressão da Polícia ostensiva bem como:

- 3- Todas as funções e ações ligadas ao trato ou relacionamento com o cidadão, e a população;
- 4- Todas as abordagens, atividades ou operações realizadas com inobservância da lei e das garantias constitucionais, inclusive relacionadas a obtenção de provas;
- 5- Busca da integração das ações do Ministério Público e das Polícias Civil e Militar, com o objetivo de atender ao interesse público, observando a destinação de cada Instituição;
- 6- Zelar pela Segurança Pública como dever do Estado e como direito e responsabilidade de todos.

É necessário ressaltar que o GACEP não realiza apenas o controle da atividade policial em crimes contra vida, objeto principal da nossa pesquisa; mas de toda atividade policial, e que, por isso, os registros existentes demonstram todos os casos onde a ação policial utilizou de força nas suas operações em legítima defesa ou para superar a resistência e, portanto, são chamados de “autos de resistência”. Assim, dos 543 inquéritos de autos de resistência contabilizados pelo GACEP (ver tabela 2) nem todos são crimes contra a vida, posto que podem ser crimes contra o patrimônio, a honra entre outros; motivo pelo qual não podemos realizar um cruzamento com os dados oficiais dos “autos de resistência” referentes aos crimes contra a vida fornecidos pela SSP-BA mostrados no capítulo III desse trabalho. Para realizar essa filtragem e identificar o número exato de “autos de resistência” referentes a crimes contra a vida, precisaríamos analisar individualmente os 543 inquéritos, o que não foi possível no âmbito dessa pesquisa de mestrado.

Contudo, esse fato não tira a relevância do nosso trabalho, pois os dados que conseguimos e estamos demonstrando são suficientes para os nossos objetivos, que são os de evidenciar que os dados oficiais do CEDEP/SSP divulgados pelo Governo do Estado e utilizados para avaliar os resultados e metas do PPV-BA são irrealistas; por não contarem com o aval do Ministério Público, órgão que controla a atividade daquela, tendo em vista que são originários a partir do entendimento policial nas delegacias, e que muitos são contrariados pelo órgão ministerial, que transforma o entendimento de “autos de resistência” em Homicídios dolosos, destruindo a validade dos índices oficiais da entidade governamental.

Esta mudança de entendimento que nos referimos será demonstrada através do pronunciamento (denúncia crime) oriundo do inquérito policial 259/2008 da 3ª Circunscrição Policial da Capital, do inquérito policial militar nº Correg. O62D/8609-08/08, e no procedimento do GACEP registrado na Central de Inquéritos do MP-BA sob os números 003.170203/2008 e 003.0.149230/2010 que exploraremos mais adiante e espelha o que argumentamos até aqui.

Os registros que nos foram disponibilizados apresentavam dados gerais das ocorrências que foram lançadas no sistema do GACEP, sem nenhuma filtragem quantitativa relacionada ao que se tratavam; bem como estavam divididos em arquivos distintos de acordo com o profissional que os lançou, pelo que não obtinham um número final resultante da soma de todos os lançamentos. Este fato demonstra que não existe um controle estatístico eficiente no grupo que facilite a produção de relatórios e demonstre os resultados dos trabalhos, de maneira que sirvam de orientação para novas estratégias no exercício de suas atribuições, a qual destacamos o controle externo da atividade policial.

Desta forma, inicialmente, precisamos fazer uma filtragem individual dos documentos fornecidos, que correspondem ao profissional que movimentou o sistema, e posteriormente realizamos a soma para chegarmos aos números totais, conforme a tabela abaixo.

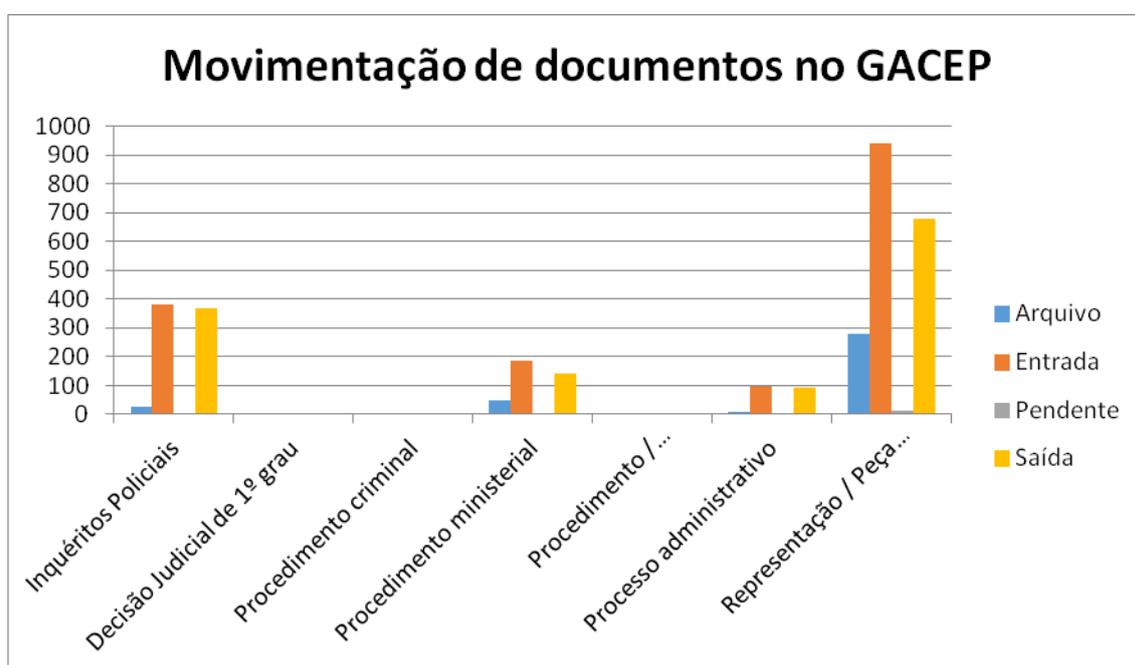
Tabela 1: Demonstrativo dos registros no sistema do GACEP por funcionário e total no período de 01/01/2013 a 27/05/2013.

Movimentação de documentos no GACEP																
RESPONSÁVEL	Promotor Titular (1/1/12 e 27/5/13)				Funcionário 1 (1/1/12 e 27/5/13)				Funcionário 2 (1/1/13 a 27/5/13)				TOTAL			
DOCUMENTO	ARQ.	ENT.	PEND.	SAÍDA	ARQ.	ENT.	PEND.	SAÍDA	ARQ.	ENT.	PEND.	SAÍDA	ARQ.	ENT.	PEND.	SAÍDA
Inquéritos policiais	21	200	3	192	5	152	0	149	0	28	0	28	26	380	3	369
Decisão judicial de 1º grau	0	2	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3	0	3
Procedimento criminal	1	2	0	1	0	4	0	4	0	0	0	0	1	6	0	5
Procedimento ministerial	41	90	0	50	6	94	0	90	0	4	1	3	47	188	1	143
Procedimento/Representação	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Processo administrativo	8	86	2	80	1	10	0	9	0	3	0	3	9	99	2	92
Representação/Peça informativa	250	546	10	302	28	358	1	337	1	39	0	38	279	943	11	677
TOTAL	321	926	15	627	40	620	1	591	1	74	1	72	362	1620	17	1290
Inquérito civil					0	1	0	1	0	1	0	1				

Fonte: Coleta direta de dados no sistema de informação do GACEP/MP-BA

Podemos verificar na tabela 1 acima, que os registros lançados são divididos entre: inquéritos policiais; decisão judicial de 1º grau; procedimento criminal; procedimento ministerial; procedimento/representação; processo administrativo, representação/peça, onde possuem números destacados os inquéritos policiais e representações. Para melhor visualizar apresentamos o gráfico seguinte.

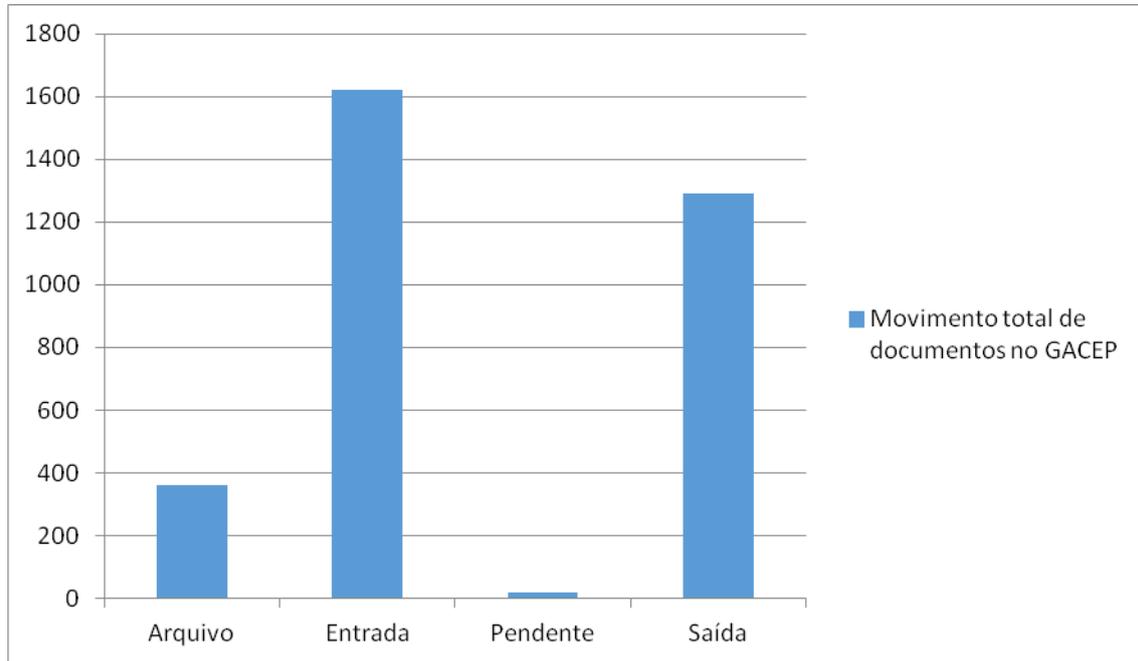
Gráfico 5: Demonstrativo gráfico da movimentação de registros no sistema do GACEP por funcionário e total no período de 01/01/2013 a 27/05/2013.



Fonte: Coleta direta de dados no sistema de informação do GACEP/MP-BA

Seguindo a análise da tabela 1, identificamos que as movimentações no sistema possuem 4 (quatro) possibilidades e representam a situação de cada registro, quais sejam: arquivo; entrada; pendente; saída. O gráfico 2, abaixo, nos mostra a intensidade desta movimentação e aponta para um bom fluxo de entrada e saída de ocorrências, com um baixo índice de pendências e arquivamentos.

Gráfico 6: Demonstrativo gráfico da movimentação total de registros no sistema do GACEP no período de 01/01/2013 a 27/05/2013.



Fonte: Coleta direta de dados no sistema de informação do GACEP/MP-BA

Seguindo nossas análises separamos o número de entradas registradas no GACEP mês a mês e identificamos em percentual a origem dos registros lançados. Aqui fica ainda mais evidente que onde existe as maiores demandas são inquéritos policiais com 24,5 % e as representações de Procedimentos Investigatórios com 58,9%, conforme nos mostra a tabela abaixo, que é seguida do gráfico correspondente.

Tabela 2: Demonstrativo dos registros mensais no sistema do GACEP no período de

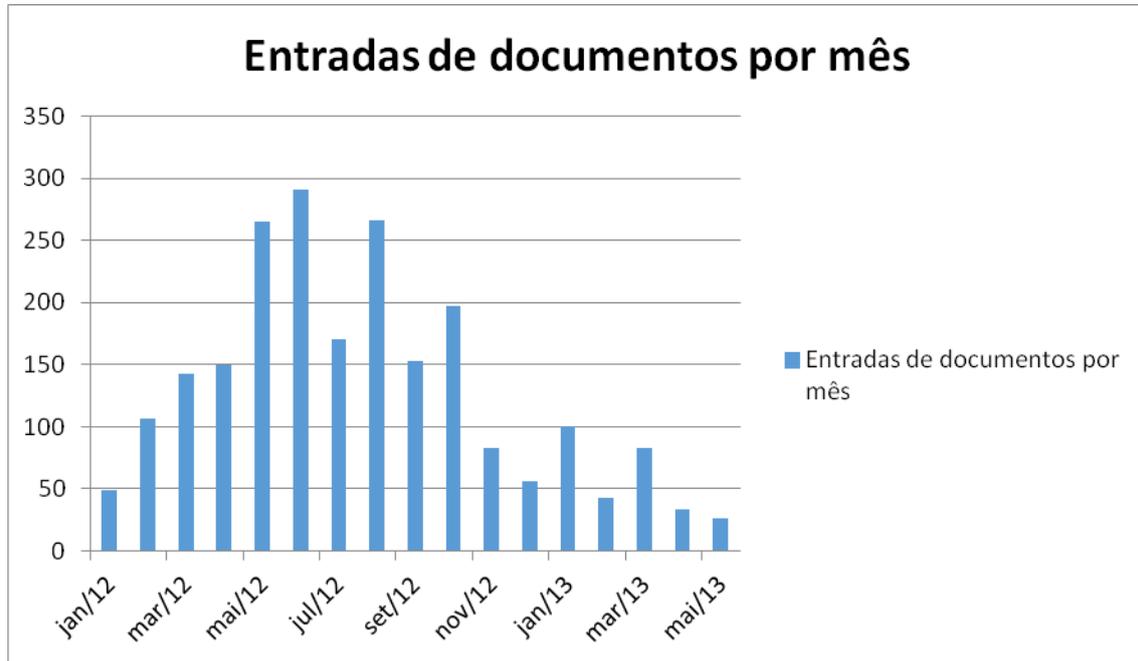
01/012013 a 27/05/2013.

Mês	Inq. Polic.	Dec. Jud.	Proc. Crim.	Proc. Min.	Proc. / Repres	Proc. Adm.	Repr./ PI	Total
Jan/2012	19	0	0	1	0	0	29	49
Fev/2012	19	0	1	0	12	0	75	107
Mar/2012	44	0	1	9	2	5	82	143
Abr/2012	64	0	0	7	4	7	68	150
Mai/2012	33	1	3	19	11	11	187	265
Jun/2012	60	0	0	23	20	8	180	291
Jul/2012	36	1	0	17	2	8	106	170
Ago/2012	59	0	0	11	19	4	173	266
Set/2012	36	1	0	10	10	9	87	153
Out/2012	40	0	1	36	9	11	100	197
Nov/2012	39	0	1	10	0	5	28	83
Dez/2012	15	0	0	0	0	12	29	56
Jan/2013	37	0	0	3	1	16	43	100
Fev/2013	10	0	0	0	0	3	30	43
Mar/2013	18	0	0	4	2	3	56	83
Abr/2013	4	1	0	0	0	10	18	33
Mai/2013	10	0	0	0	0	2	14	26
TOTAL	543	4	7	150	92	114	1305	2215
%	24,5%	0,2%	0,3%	6,8%	4,2%	5,1%	58,9%	100,0

Fonte: Coleta direta de dados no sistema de informação do GACEP/MP-BA

Representação gráfica da tabela acima:

Gráfico 7: Demonstrativo gráfico do total de registros no sistema do GACEP no período de 01/012013 a 27/05/2013.



Fonte: Coleta direta de dados no sistema de informação do GACEP/MP-BA

5.1. PRONUNCIAMENTO (DENÚNCIA CRIME)

Este item do trabalho é de fundamental relevância, pois é aqui que demonstraremos na prática tudo que foi teoricamente discorrido nos capítulos anteriores. A análise criteriosa do pronunciamento/denúncia crime promovido pelo Ministério Público que indiciou 6 (seis) prepostos da Polícia Militar da Bahia, sendo 1 (um) Tenente e 3 (três) Soldados da RONDESP e 2 (dois) Soldados da 41ª CIPM pela prática de “duplo homicídio qualificado, descritos no art., 121, parágrafo 2, inciso III (perigo comum), referente à vítima ISAQUE VITORIANO DOS SANTOS NASCIMENTO, e art. 121, parágrafo 2, incisos I (motivo torpe), III (meio cruel e perigo comum) e IV (impossibilidade de defesa) relativos à vítima MARCIO SANTOS DE CARVALHO, c/c com os arts. 29 e 69, todos do Código Penal Brasileiro” nos leva a uma exata visão do modus operandi que atua a polícia em ações de execuções homicidas sumárias; que é nos bairros periféricos que elas costumam acontecer; que a relação homicídio, desigualdade e pobreza merece nossa atenção; que existe uma tentativa de legitimação dessas ações dentro da polícia que se reflete na expressão “ bandido bom é bandido morto”; que o corporativismo da PM-BA e da

Policia Civil da Bahia possibilitam a classificação dessas ações como “autos de resistência” sem qualquer critério nas investigações.

Cabe aqui revelar, que o caso em tela só foi investigado, e os supostos autores (ainda não existe condenação transitada em julgado) indiciados criminalmente pela prática de homicídios, graças à atuação do GACEP, que exercendo a sua função precípua de controlador externo da atividade policial, exigiu da polícia judiciária, uma investigação mais criteriosa com a realização de perícias e oitivas de testemunhas que não fossem os agentes policiais envolvidos na operação, surgindo assim elementos probatórios que extirpam a versão distorcida que enquadrava-se como “autos de resistência”.

Desta forma passamos a transcrever alguns trechos que nos remete à visão, ponto a ponto, de alguns argumentos levantados e defendidos até agora:

1 - Das execuções homicidas e desrespeito às regras do Estado Democrático de Direito:

Consta nas referidas peças informativas que, no dia 18 de outubro de 2008, o primeiro denunciado entrou em contato com segundo, informando-lhe que estava sendo ameaçado de morte por quatro indivíduos, sendo que três deles conhecidos como “NENGO”, DANILLO e “ZOINHO”. Por volta das 11h:30 min, os denunciados LEANDRO, MOISES, CLODOALDO, REGINALDO E JACKSON, chegaram à Rua Almirante Barroso, no bairro do Jardim Cruzeiro, a bordo da viatura 6.4126, e juntamente com o denunciado JOSELITO, que apesar de estar em serviço, encontrava-se à paisana, vestindo camisa vermelha e preta de time de futebol, em ação conjunta, solidaria e com identidade de propósito, utilizando-se de pistolas e submetralhadoras, adentram na Travessa Almirante Barroso, disparando rajadas de tiros, causando correria e pânico entre moradores.

2 - Existe uma maior incidência de ações policiais e duplo constrangimento dos cidadãos moradores das favelas tanto por parte dos policias quanto por parte dos criminosos que alteram o fluxo normal do convívio social nessas regiões:

Consta nos autos que no momento que os denunciados passaram pela travessa Almirante Barroso atirando contra MARCIO, voluntariamente assumiram o risco de produzir o resultado morte, tato é que o fizeram quanto a criança ISAQUE VITORIANO DOS SANTOS NASCIMENTO, de apenas seis anos de idade, atingida na região orbitária esquerda, quando se encontrava sentada no passeio entre as residências de números 22 e 24E, próximo da porta da casa de sua tia Iracilda, onde estava hospedada juntamente com sua genitora, vindo do município de Valença, para ser guarda de honra do casamento de seu tio ocorrido no dia anterior. Quando a genitora do infante ouviu os estampidos provocados pelos disparos de arma de fogo, saiu desesperada da casa de sua irmã, na tentativa de proteger seu filho dos tiros, mas quando o avistou ele já estava no chão ensanguentado, tendo ela o carregado, gritando por socorro.

3 - O corporativismo da polícia:

Consta nos autos, que no momento que alguns policiais militares fardados chegaram à Rua Copacabana ainda avistaram o denunciado JOSELITO de arma em punho, junto ao corpo de MARCIO que estava no chão cravado de balas, porém vários integrantes das referidas guarnições, inclusive o Comandante, ora denunciado LEANDRO BURGOS não viram arma de fogo em poder da referida vítima, tendo posteriormente o primeiro denunciado entregue ao segundo denunciado o revólver 38, mascar Taurus, n. 2080326, como sendo supostamente da vítima MÁRCIO.

4 - Legitimação de suas ações, “bandido bom é bandido morto”:

A crueldade da ação denunciada, evidencia-se no momento que MARCIO, mesmo ferido, dirigiu-se a sua residência para pedir socorro a sua genitora, suplicando ao primeiro denunciado que não o matasse, dizendo que tinha um filho para criar, entretanto, mesmo alvejado e caído no chão, o denunciado JOSELITO continuou a efetuar disparos, tendo Márcio sido atingido por onze projeteis, e após conduzido ao Hospital Geral do Estado, na viatura Parati, de prefixo 9.1102, pertencente a 11 CIPM, sendo seguido por seus familiares em um taxi, vindo a óbito logo depois.

A prova técnica de fls. 482 a 486, e o respectivo esquema de lesões, confirmam que a vítima MARCIO estava rendida quando alvejada por inúmeros disparos de arma de fogo, mesmo assim, desesperada levantou os braços na tentativa de se defender, porém o denunciado JOSELITO efetuou múltiplos disparos contra a vítima, apresentando quatro lesões de defesa, localizadas nos braços e no punho direito.

5 - São homicídios dolosos e não “autos de resistência”:

Diante do exposto, comprovada a materialidade delitiva, cometeram os denunciados duplo homicídio qualificado, descritos no art., 121, parágrafo 2, inciso III (perigo comum), referente à vítima ISAQUE VITORIANO DOS SANTOS NASCIMENTO, e art. 121, parágrafo 2, incisos I (motivo torpe), III (meio cruel e perigo comum) e IV (impossibilidade de defesa) relativos à vítima MARCIO SANTOS DE CARVALHO, c/c com os arts. 29 e 69, todos do Código Penal Brasileiro.

Por fim, para não cometermos o mesmo erro do Governo do Estado em divulgar fatos ainda não investigados e julgados, como verdade real, fazemos aqui a ressalva de que o processo judicial ainda não foi concluído e transitado em julgado; o que não nos permite afirmar a veracidade das alegações do Ministério Público, mas, certamente, nos possibilita afirmar que, independentemente da decisão judicial futura, este desastroso episódio aqui analisado já foi erroneamente contabilizado pelo CEDEP/SSA como “autos de resistência” e excluídos dos índices de homicídio oficiais; uma prática padrão em todos os registros assim denominados que escondem os verdadeiros números de CVLIs e, dessa forma, auxiliam astutamente a obtenção de êxito e conseqüente alcance das metas estabelecidas no PPV-BA.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa demonstrou que o elevado número de vítimas de “autos de resistência” na Bahia indica que a ação policial letal é parte de uma política pública de enfrentamento à criminalidade que vem se estendendo ao longo do tempo e responde a um clamor da opinião pública, que pode ser resumido na expressão “bandido bom é bandido morto”. Isso se evidencia no apoio escancarado de lideranças do Governo do Estado à declarada política de “guerra ao crack”, a operações policiais resultantes em mortes, bem como no investimento acentuado em armamento de alto poder destrutivo para o policiamento ostensivo, em detrimento de políticas públicas que tratem as causas da violência e busquem efeitos preventivos.

O programa Pacto Pela Vida lançado no segundo semestre de 2012, apesar de não contemplar plenamente uma concepção democrática de segurança pública nos moldes da Constituição Federal de 1988, nos fornece, ao menos no campo teórico, uma esperança de mudança nesta concepção, pois em seu modelo de gestão, objetivos e metas espelha uma visão mais moderna e atraente de segurança pública aos moldes constitucionais, onde promove a diminuição do uso da força e aumento da ação estratégica que, conseqüentemente, diminui a letalidade das ações policiais; traduz uma postura de transição de uma polícia repressora, truculenta e inimiga da população, por uma polícia cidadã que se aproxima da sociedade civil e busca agir de forma preventiva e educativa.

Contudo, demonstramos através de dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública, do Sistema Único de Saúde e do Ministério Público da Bahia, que mesmo após a inclusão do PPV-BA os índices de violência policial demonstrados pelos “autos de resistências” continuam em ascendência, o que evidencia uma contradição entre o plano teórico e prático, bem como uma falta de gestão condizente com o Estado Democrático de direito que preserva o cidadão, proíbe execuções e julgamentos sumários, e garante o devido processo legal à luz da ampla defesa e do contraditório.

A justificativa para a maioria desses óbitos é formulada à luz do combate armado às redes do tráfico de drogas que operam nas periferias e nos faz refletir sobre a relação homicídio, desigualdade social e pobreza, ou seja, refletem uma

resposta política às demandas por segurança da população e da mídia, que reivindicam mais “firmeza” na repressão aos grupos concebidos como causadores da “violência urbana”. A visão de que a letalidade de suas ações é plenamente justificável, principalmente se as vítimas forem “bandidos” reflete-se na lógica policial que distingue entre homicídios investigáveis e homicídios não investigáveis, a ponto do Ministério Público do Estado da Bahia observar a necessidade de criação do GACEP no ano de 2006.

Do ponto de vista teórico, essa situação enquadra-se no que Misse vem chamando de sujeição criminal. Ou seja, acredita-se haver indivíduos cuja morte não deve ser elucidada, por não consistir em crime, tratando-se, portanto, de indivíduos matáveis, o que nos remete às reflexões de Agamben (2003) sobre a vida nua, da qual a figura do *homo sacer* seria o melhor exemplo. Este era caracterizado por sua matabilidade insuscetível, isto é, pelo fato de que poderia ser morto por qualquer pessoa sem que isto implicasse um crime e, ao mesmo tempo, não poderia servir como objeto de sacrifício.

Está lógica de limpeza social, refletida pelos altos índices violência policial e ações governamentais exclusivamente repressivas, é uma veemente contradição com a lógica democrática do Estado – na qual todo homicídio deve ser investigado e elucidado com base nos princípios do contraditório e da ampla defesa. Os “autos de resistência” parecem não apenas classificar as mortes de indivíduos que resistem à prisão ou à ação da polícia, mas também é uma categoria que pretende resolver essa contradição entre uma lógica policial completamente embebida em sujeição criminal e uma lógica igualitária do Estado Democrático.

As aglomerações de moradia de baixa renda, como favelas e conjuntos habitacionais, são concebidas como “focos” da criminalidade urbana e, embora se saiba que a maior parte de seus moradores seja honesta e trabalhadora, ela também se encontra às margens do Estado, um espaço em que seus direitos podem ser violados por meio de documentos, discursos e práticas (Das e Poole, 2004).

Ainda, demonstramos juridicamente que os “autos de resistência” registrados pelo Governo do Estado em estatísticas distintas das de homicídios, é uma estratégia que busca camuflar a real taxa de crimes contra a vida no Estado. Esta afirmativa se justifica no fato dos dados serem lançados no seu órgão de estatística, CEDEP/SSP, antes de uma investigação e julgamento, impostos pelo direito processual penal em casos de crime contra a vida por se tratar de ação penal

pública, que confirmem a versão policial narrada nos inquéritos; pela discrepância com os índices do SUS que não excluem os homicídios policiais; bem como pela análise dos registros do Ministério Público (GACEP) que demonstram a existência de pronunciamentos (Denuncia crime) e não apenas arquivamentos em ocorrências que inicialmente foram registradas como homicídios com excludentes de ilicitudes praticados por agentes policiais (autos de resistência), como ficou evidente no pronunciamento que exploramos no capítulo IV e acompanha como anexo essa pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Roque de Brito. **Estudo de ciência criminal**. Ed. CEPE. Recife-PE. 1993.

AKERLOFF, G.; YELLEN, J. L. Gang behavior, law enforcement, and community values. In: **Values and Public Policy**. Ed. Aaron HJ, Mann TE. Taylor, 1994.

ÁVILA, Ana Paula de Oliveira. *O princípio da impessoalidade da Administração pública: para uma administração imparcial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de; RICCIO, Vicente; RUEDIGER, Marco Aurélio. A utilização das estatísticas criminais no planejamento da ação policial. **Ciência da Informação**. Vol. 40, nº 1, Brasília, Jan/Abr. 2011.

BAHIA, Lei 12.371/11, de 21 de dezembro de 2011. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1030503/lei-12371-11-bahia-ba>. Acessado em: 12 de janeiro de 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Forças Armadas e ações de segurança pública: Neocontitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfotardio do direitoconstitucional no Brasil). *Revista de DireitoAdministrativo*, vol. 240, 2007.

_____. Forças Armadas e ações de segurança pública: possibilidades e limites à luz da constituição, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 7, 2007.

BASS, B. M. **Bass &Stogdill's handbook of leadership: theory, research, and managerial applications**. 3. ed. New York: The Free Press, 1990, p.3-36.

BEATO FILHO, C. C.; MARINHO, F. C..Padrões regionais de homicídio no Brasil. In: CRUZ, M. V. da; BATITUCCI, E. C.. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. Claudio et al. **IGESP – Integração e Gestão da Segurança Pública: uma solução viável e eficiente na execução da política de segurança**. **Informativo**, Ano 5, N^o 7, Março 2007. Disponível em <http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/informativos/informativo-07.pdf> Acesso em 04 de junho de 2013.

BRASIL, **Código Penal**. Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

_____. **Decreto-lei nº 3.914/1941**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126682/lei-de-introducao-ao-codigo-penal-decreto-lei-3914-41>. Acessado dia 02 de maio de 2014.

CÁRDIA, N.; SCHIFFER, S. Violência e desigualdade social. **Ciência e Cultura**. 1:25-31, 2002.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Salvador: *JusPODIVM*, 2014. P.588

CASTRO, M. S. M; SILVA, B. F.; ASSUNÇÃO, R. M.; BEATO FILHO, C. C. Regionalização como estratégia para definição de políticas públicas de controle de homicídios. **Cadernos de Saúde Pública**, 20(5):1269-1280. 2004.

CHON, D. Contributing Factors for High Homicide Rate in Latin America: A Critical Test of Neapolitan's Regional Subculture of Violence Thesis. In: **Journal of Family Violence**, 2011, Vol.26(4), pp.299-307.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: MartinsFontes, 199, p. 27.

CONCHA-EASTMAN A.; ESPITIA,V.E.; ESPINOSA R.; GUERRERO, R. La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993-1998: seis años de un modelo poblacional. **Rev. Panam Salud Publica**, 12(4): 2002.

CRAWFORD, Adam. **The Local Governance of Crime**: Appeals to Community and Partnerships. Oxford, England: Oxford University Press. 1999.

CURSO Nacional de Promotor de Polícia Comunitária / Grupo de Trabalho, Portaria SENASP nº 002/2007 - Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. 2007.

DAS, V., The Signature of the State: The paradox of legibility, In: DAS, V. e POOLE, D. **Anthropology in the Margins of the State**. New Mexico, School of American Research Press, 2004.

DIMOULIS, Dimitri. Manual de introdução ao estudo do direito. São Paulo: 2ª edição Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 180.

DIREITOS humanos e mediação de conflitos / [Instituto de Tecnologia Social, Secretaria Especial de Direitos Humanos-SEDH]. — São Paulo : Instituto de Tecnologia Social / Secretaria Especial de Direitos Humanos-SEDH, 2009.

DOMINGUES, D. F. **Homicídio Juvenil Por Arma de Fogo**: luto, enfrentamento e reorganização na família vitimada. Brasília. UnB, (Dissertação de Mestrado), 2010.

DURANTE, Marcelo Otoni. Gestão Orientada por Resultados: cartografia da violência e criminalidade. In: Revista **O público e o privado** - Nº 15 - Janeiro/Junho – 2010.

ETZIONE, Amitai. **Organizações Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1984.

FERNANDES, Newton FERNANDES, Valter. Criminologia Integrada. 2ªed., São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1995, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. P. 1156 - 1282.

FILOCRE, Lincoln D' Aquino. Direito e segurança pública: Limites jurídicos para políticas de segurança pública. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2010.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias**. AURORA. ano III, número 5, dezembro de 2009.

GAWRYSZEWSKI, V. P; COSTA, L. S. Homicídios e desigualdades sociais no Município de São Paulo. **Rev. SaúdePública**; 39(2):191-7, 2005.

GOLDSTEIN, J., H. Brownstein, J. Ryan, and A. Bellucci1989 “Crack and Homicide in New York City: A Conceptually Based Event Analysis.” **ContemporaryDrugProblems**16: 651–687.

GUBMAN, Edward. **Talento: desenvolvendo pessoas e estratégias para obter resultados extraordinários**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. A importância dos indicadores na Elaboração de Diagnósticos para o Planejamento no Setor Público. In: **Indicadores de Desempenho em Segurança Pública**. Segurança, Justiça e Cidadania/Ministério da Justiça – Ano 3, n. 5, (2011). Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2011.

MATOS, Luis Salgado. Segurança. In: **Dicionário de filosofia moral e política**. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Disponível em <http://www.ifl.pt/main/Portals/0/dic/seguranca.pdf>. Acesso em 08 de janeiro de 2015

MACEDO, Andreia de Oliveira. **“Polícia, quando quer faz!” Análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco**. Brasília: UnB (Dissertação de Mestrado), 2012.

MISSE, M.O **Movimento. A constituição e reprodução das redes do mercado informal ilegal de drogas a varejo no Rio de Janeiro e seus efeitos de violência, Drogas e pós-modernidade**. EDUERJ, Rio de Janeiro 2003.

MISSE.M. *et al.* **“Autos de Resistência”: Uma Análise dos Homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)**. Edital MCT/CNPq N° 14/2009 – Universal. 2011.

MONTALVO-BARBOT, Alfredo. Crime in Puerto Rico: drug trafficking, money laundering, and the poor. In:**Crime and Delinquency**. Oct, Vol. 43(4), p.533 (15), 1997.

MOREIRA FILHO, Guaracy. **Vitimologia: O Papel da Vítima na Gênese do Delito**. São Paulo: Jurídica Brasileira, 1999.

MORRIS, P. K ; GRAYCAR, A. HomicideThrough A DifferentLens. In:**The British Journal of Criminology**. Vol. 51(5), pp.823-838. 2011.

MUÑOZ, Francisco Conde. **Direito Penal e Controle Social**. Trad. Cintia Toledo Miranda chaves. Ed. Forense. Rio de Janeiro, 2005.

PAIXÃO, Antônio Luiz. "Problemas sociais, políticas públicas". In: ZALUAR, Alba. **Drogas e Cidadania**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1999.

PRIDEMORE, William Alex. Poverty Matters: A Reassessment of the Inequality–Homicide Relationship in Cross-National Studies. In: **The British Journal of Criminology**. Vol. 51(5), pp.739-772. 2011

RIBEIRO M, D. J, S. R, DIAS AC, LARANJEIRA R. Causes of death among crack cocaine users. **RevBras Psiquiatria**, 28(3):196-202, 2006.

RODRIGUES, Thiago. **Política e Drogas nas Américas**. São Paulo: Educ/Fapesp, 2004.

SANT`ANNA, A.; AERTS, D.; LOPES. M. J. Homicídios entre adolescentes no sul do Brasil: situações de vulnerabilidade Segundo seus familiares. **Cadernos de Saúde Pública**, Vol. 21, n° 1, Rio de Janeiro, Jan/fev, 2005.

SANTOS, J. V. T. dos. **A Agonia da vida: mortes violentas entre a juventude do país do futuro**. In: CRUZ, Marcus Vinicius da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flavio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da; DAMACENO, Ana Daniella; MARTINS, Maria da Conceição Rodrigues; SOBRAL, Karine Martins; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Pesquisa Documental: Alternativa Investigativa na Formação Docente**. IX Congresso Nacional de Educação. PUCPR, 2009. Disponível em http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3124_1712.pdf Acesso em 18 de dezembro de 2014.

SILVEIRA, A. M. **Homicídios e Desigualdade Social**. In: Colóquio Internacional (Des)envolvimentos contra a pobreza: mediações teóricas, técnicas e políticas. Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, Agosto de 2008.

SIQUEIRA CASTRO. Carlos Roberto. *A Constituição aberta e os direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **Curso de direito penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PERROW, Charles. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Editora Atlas S. A., 1972.

SOUZA, L. A. F. de. Anotações sobre crime, violência e direitos humanos. **Perfil & Vertentes**, 15(1), p. 1-20. (2003).

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democrática deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das políticas. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>. Acessado em 17 de novembro de 2014.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de e SACRAMENTO, Daniel (orgs.) *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

SULOCKI, Vitoria Amélia de B. C. G.. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

WACQUANT, Loïc. A ascensão do Estado penal nos EUA. *Discursos sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*, n. 11, 2002.

_____. A globalização da “tolerância zero”. *Discursos sediciosos: Crime, Direito e Sociedade*, n. 9 e 10, 2000.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência (2012): Novos padrões da Violência Homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

WALLACK, L. **The California violence prevention initiative: advancing policy to ban Saturday night special**. *Health Education & Behavior*, 26(6):841-857, 1999.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

WEISBURD, D., MASTROFSKI, S.D., McNALLY, A., GREENSPAN, R., & WILLIS, J.J. **Reforming to preserve: Compstat and strategic problem solving in American policing**, *Criminology and Public Policy*, 2, 421-456, 2003. QUAL O NOME DO PERIÓDICO

www.seres.pe.gov.br/index/pacto_pela_vida.pdf Pacto pela Vida. **Plano Estadual de Segurança Pública**. Recife, maio de 2007. Disponível em: 04/06/2013. Acesso em 04 de junho de 2013, hora: 18h45min.

www.g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/02/ataques-em-sc-persistem-apos-transferencia-de-dezenas-de-presos.html. Acesso em: 12/03/2013, hora: 20h45min.

www.g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/11/acao-da-pm-em-maio-gerou-onda-de-crimes-em-sp-apontam-investigacoes.html. Acesso em 12/03/2013, 20h50min.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm. Acesso em: 18/03/2013, 10h15min.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm. Acesso em: 18/03/2013, 10h20min.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18/03/2013, 10h25min.

VERMELHO, L.L., MHPM J. **Mortalidade de jovens: análise do período de 1930 a 1991 - a transição epidemiológica para a violência**. Rev. Saúde Pública, 4:93-102. 1996.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *A Palavra Dos Mortos - Conferências de Criminologia Cautelar - Vol. 1 - Col. Saberes Críticos*. Ed. Saraiva, 2012.

ZALUAR A.; NORONHA, J.C.; ALBUQUERQUE, C. **Violência: Pobreza ou Fraqueza Institucional?** Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 10 (1): 213:217, 1994.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. Editora Brasiliense, 1985.