



Universidade Federal do
Recôncavo da Bahia

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

MATEUS ANDRADE DE CARVALHO

**UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PACTO PELA
VIDA NA 27ª CIPM DE CRUZ DAS ALMAS SOB O OLHAR DO BUROCRATA DE
LINHA DE FRENTE.**

Cachoeira – BA

2018

MATEUS ANDRADE DE CARVALHO

**UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLITICA PÚBLICA PACTO PELA
VIDA NA 27ª CIPM DE CRUZ DAS ALMAS SOB O OLHAR DO BUROCRATA DE
LINHA DE FRENTE.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao curso de Tecnologia em Gestão Pública da
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia,
como requisito para a obtenção do grau de
Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Lys Maria Vinhaes
Dantas.

Cachoeira – BA

2018

MATEUS ANDRADE CARVALHO

**Uma análise da implementação da política pública Pacto Pela Vida na 27ª CIPM
de cruz das almas sob o olhar dos burocratas de linha de frente**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em 22 de agosto de 2018.


Lys Maria Vinhaes Dantas

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia


Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia


Jorge Antonio Santos Silva

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

AGRADECIMENTOS

Concluída mais uma etapa, finalmente eu posso dizer que cumpri mais uma missão. Não tenho do que reclamar, apenas agradecer. Eu costumo dizer que quando vim para Cachoeira, eu passei a olhar a vida por cima do muro. Foi aqui que construí grande parte de quem sou, hoje. Enquanto escrevo este agradecimento, recordo-me dos melhores momentos vividos aqui. Pessoas, lugares e o silêncio, principalmente o silêncio da noite Cachoeirana. Primeiro, agradeço a Deus. Foi ele, é ele e sempre será quem me guiará pelos caminhos dessa vida. Eu confesso que sem Deus, eu não existo.

Em seguida, eu agradeço aos meus Pais pelo carinho, atenção, amor incondicional e cuidados de sempre. Eles são minha motivação diária para conquistar os meus sonhos e caminharmos juntos para uma vida melhor. Neste ponto, agradeço a minha vó, Dona Nina, pelo amor infinito que tem em seu abraço, todas as vezes em que a vejo.

Agradeço ao meu tio Gervásio Carvalho, um grande homem, por cuja estrutura pude construir as minhas bases para a vida. Sem ele, esse trajeto não seria possível. Obrigado por acreditar em mim.

Agradeço também a minha orientadora Lys, professora e terceira mãe que conquistei nessa vida. Se eu pudesse, eu guardaria ela em um potinho e a levaria comigo. Como não posso, eu levarei a saudade.

Agradeço a Juliana Bonfim por me mostrar que somos feitos da mesma matéria que são feitos os sonhos, sendo ela, o meu melhor.

Agradeço a Ritinha pelo acolhimento e cuidados de mãe. Obrigado pelo exemplo de amor ao próximo.

Agradeço ao meu grande amigo, Adeildo Oliveira pelo exemplo de amizade, consideração e força de vontade que têm mostrado a vida inteira. É um exemplo para todos a sua volta. Aos meus amigos Juarez, Isaac e Jean, obrigado pela força de sempre. Que sejam para toda a vida.

Agradeço as minhas amigas Fernanda Bastos, Russenaide Castellany e Rosemary Souza pela companhia ao longo dessa trajetória. Eu espero recompensá-las um dia pela atenção e cuidados de sempre.

Agradeço aos meus amigos que conheci durante a graduação, Adriano, Hudson, José, Anailton, Iago, Luziane, Caique e os demais. Vocês vão longe meus velhos.

Agradeço ao Prof. Dr. Jorge Antônio pelos ensinamentos para além da Universidade, em seu conceito sobre “Custo de oportunidade”. Desde que aprendi, tenho revisto tudo que faço, a fim de fazer as escolhas certas.

Agradeço ao meu supervisor e amigo, Bel. João Vitor pelos valiosos ensinamentos. É um amigo para toda a vida.

Agradeço a força e a disposição do Major Marcos Davi por disponibilizar seu tempo e de seus companheiros para colaborar na construção deste trabalho.

Agradeço pela paciência da minha amiga Sirlei, por tê-la incomodado esse tempo todo de graduação e dizer que estou saudosos por não mais perguntar “Que ventos bons lhe trazem aqui hoje?”

E aos demais que não foram citados, mas são tão importantes quanto os citados acima, obrigado por tudo, um dia eu hei de agradecer a cada um que participou dessa jornada.

Obrigado!

CARVALHO, Mateus Andrade. **Uma análise da implementação da política pública Pacto Pela Vida na 27ª CIPM de Cruz das Almas sob o olhar dos burocratas de linha de frente.** 2018. 69 f. Trabalho de conclusão de Curso do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Centro de Artes Humanidades e Letras, Cachoeira – BA.

RESUMO

Nos últimos anos, puderam-se documentar índices crescentes e alarmantes da violência nos mais diversos campos da prática antijurídica no Brasil, sobretudo no Estado da Bahia, que registrou uma variação do número de homicídios de 108,7% entre 2005 e 2015, de acordo com o Atlas da Violência publicado em 2017. Este trabalho de conclusão de curso busca entender como é a implementação da política Pacto Pela Vida através da visão do burocrata de linha de frente, de forma a estabelecer uma análise entre a aplicação da política de fato e a política em uso, levantando a discussão da margem de manobra do agente policial em suas atribuições legais e o efeito ressonante desta margem nos beneficiários diretos dessa política. Este trabalho tem sua estrutura construída de acordo com o modelo proposto da política Pacto Pela Vida, que detêm em sua construção as formas de ação do seu implementador com os beneficiários finais – o cidadão - e as metas para as quais as ações devem ser voltadas. A instrumentalização deste trabalho foi realizada através de análises documentais de convênios firmados entre a União e o Estado da Bahia, bem como entrevistas com os burocratas de linha de frente, lotados na 27ª Companhia Independente de Polícia Militar de Cruz das Almas - BA, estes responsáveis por direcionar, a priori, as ações previstas nas diretrizes da política de fato. As análises foram conduzidas pelo modelo proposto e analisado por OLIVEIRA (2012) que é orientado pelas ideias seminais de Michael Lipsky (1980). O que foi encontrado nos resultados reflete a dissonância da política de fato e a política em uso, retratando as maneiras que os (as) policiais militares percebem e materializam a política pública Pacto Pela Vida – BA, em seus cotidianos, sua relação com a sociedade, suas percepções sobre o crime organizado e o tráfico atualmente. Observou-se, nos resultados, a falta de investimentos no segmento da segurança pública no Estado da Bahia, principalmente no que concerne à política PPV – BA; a imprecisão dos órgãos responsáveis por coordenar as ações de segurança e cidadania em face dos problemas emergentes das diversas camadas sociais, exigindo da PMBA soluções para problemas dos quais a Polícia Militar não foi preparada para sanar; a ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação da política PPV – BA, em relação ao seu impacto; e o revés no objetivo principal da política de fato: a aproximação da PMBA e a comunidade.

Palavras-chave: Burocratas em linha de frente; implementação de políticas públicas; Polícia Militar; Pacto pela vida.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CARANDIRU – Complexo Penitenciário do Estado de São Paulo

CIPM – Companhia Independente de Polícia Militar

CPRL – BA – Comando de Policiamento da Região Leste da Bahia

CVLIs – Crimes Violentos Letais Intencionais

CVPs - Crimes Violentos Contra o Patrimônio

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PCBA – Polícia Civil da Bahia

PESP-PE - Plano Estadual de Segurança Pública do Estado de Pernambuco

PMBA – Polícia Militar da Bahia

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

PP – Política Pública

PPV – Pacto Pela Vida

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

QPPM – Quadro de Praças Policiais Militares

SDS – Sistema de Defesa Social

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLANSEG - Secretaria de Planejamento de Ações de Segurança Pública

SICONV – Sistema de Convênios do Governo Federal

SJCDH - Secretaria da Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas	17
Figura 2: Estrutura das categorias de análise.	35
Figura 3: Filtros de pesquisa avançada.	41
Figura 4: Organograma da PMBA.	44

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Perfil dos entrevistados	39
Quadro 2: Duração das entrevistas realizadas para a pesquisa.	41
Quadro 3: Categorias de análise.....	38

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
1.2 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
1.2.1 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO NA VISÃO DE MICHAEL LIPSKY	21
2. AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL.....	23
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO.....	23
2.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL A PARTIR DE 1988.....	24
2.3 AS RAIZES DA SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA	28
2.4 O PACTO PELA VIDA NA BAHIA	30
2.5 DIMENSÕES DE ANÁLISE	35
3. MÉTODO	37
4. RESULTADOS	41
4.1 OS BUROCRATAS EM LINHA DE FRENTE: A POLICIA QUE VEMOS E A POLICIA QUE NÃO CONHECEMOS	42
4.1.1 A ESTRUTURA DE SUPORTE: O SISTEMA DE CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL	42
4.1.2 QUEM SÃO OS POLICIAIS ENTREVISTADOS?.....	44
4.2 O DIA A DIA DOS POLICIAIS: RELATOS DAS EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS SOB AS DIRETRIZES DO PACTO PELA VIDA.....	46
4.2.1 OS POLICIAIS ENTREVISTADOS E O PPV - BA NA 27ª CIPM	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55
APENDICE A	60
Carta de apresentação à 27ª CIPM de Cruz das Almas	60
APÊNDICE B.....	62
Termo de Consentimento Livre e Informado	62
APENDICE C.....	64

Roteiro de entrevista	64
APENDICE D	65
Legislação federal com a temática Segurança Pública com Cidadania	65
ANEXO A.....	66

INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos após a implantação da Constituição de 1988, o termo “segurança pública” tem se tornado cada vez mais relevante nas agendas governamentais das esferas que constituem os poderes da federação. Dentre os episódios históricos que marcaram a ascensão desta discussão, podemos citar alguns eventos nefastos como: o massacre do Carandiru em 2 de outubro de 1992, que acabou por colocar em foco a ausência de uma política prisional eficaz e satisfatória no que concerne ao estrito cumprimento das normas penais; o sequestro do “ônibus 174” no Rio de Janeiro, em 12 de junho de 2000, que evidenciou, segundo as autoridades políticas da época, o despreparo do agente policial ao decidir por um disparo de arma longa em direção ao sequestrador naquele momento; o caso Liana Friedenbach e Felipe Caffé, mais conhecido como caso “*champinha*”, que ocorreu entre 1 e 5 de novembro de 2003 e realçou o debate sobre a maioria penal, dentre outros fatos e discussões.

Apesar dos crescentes e alarmantes índices de violência nas suas mais diversas esferas ao longo dos anos 2000, principalmente na variação do número de homicídios no Estado da Bahia, atingindo 108,7% entre 2005 e 2015, foi perceptível a dissonância entre os planos de segurança propostos até então por parte dos agentes políticos eleitos e as garantias dos direitos individuais, principalmente do direito à vida, assegurado pela Constituição Federal de 1988, observando que:

[...] considera-se a segurança pública um processo articulado, caracterizando-se pelo envolvimento de interdependência institucional e social, enquanto a política de segurança pública pode ser definida como a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas da punição (CARVALHO e SILVA, 2011. Pág. 2)

Ainda segundo CARVALHO e SILVA (2011), a segurança da sociedade surge como o principal requisito para a garantia de direitos e o cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. Neste aspecto, podemos nos atentar para os primeiros passos do governo federal que, no ano 2000, criou o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, consolidando, assim, as primeiras tentativas de assegurar as ações promovidas em 1995, que na época, contou com a criação da Secretaria de Planejamento de Ações de Segurança Pública (Seplanseg). Em 1998, a Seplanseg foi renomeada Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp. Embora existissem esforços para a supressão e controle dos índices de criminalidade e

violência, não houve de fato uma efetiva minoração de tais índices, de acordo com a compilação de dados do Observatório Nacional de Segurança Pública, em parceria com o IPEA, publicados no Atlas da Violência de 2017. Como posto por Adorno, as políticas públicas de segurança, justiça e penitenciária não tinham conseguido conter o crescimento dos crimes, das graves violações dos direitos humanos e da violência em geral (ADORNO, 1996).

Apesar dos esforços, até o primeiro governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (LULA), não houve reduções expressivas nos campos da insegurança e violência que assolavam o país. Inclusive, foi pensado para a campanha presidencial de 2002 um sistema capaz de articular os diversos mecanismos de segurança pública em um só, assim, foi pensado o SUSP – Sistema Único de Segurança Pública. Entretanto, o SUSP logo foi esquecido por conta da complexidade e indisponibilidade de planejamento para sua implantação. Foi então, no segundo governo LULA (2007 – 2011), proposto o Programa Nacional de Segurança Pública, intitulado PRONASCI. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania surgiu com um ideal diferente dos apresentados até então, propondo que “[...] uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc.” (FREIRE, 2009, *apud* CARVALHO e SILVA, 2011. Pág. 64), levando em consideração ações integradas de cunho social e setorial.

Seguindo esta lógica, Pernambuco foi o estado pioneiro a implantar um programa que pudesse englobar as diretrizes básicas para o funcionamento de uma política de segurança com cidadania, seguindo os preceitos do Pronasci, mediante o Plano Estadual de Segurança Pública (PESP – PE). Este plano foi a matriz geradora do programa Pacto Pela Vida (PPV) que, mais tarde foi adotado e recriado por parte da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia (SSP -BA), mais especificamente para as forças de segurança e com participação constante da Secretaria da Justiça e Direitos Humanos e Desenvolvimento Social - SJDHDS, de forma a ser adaptado de acordo com a realidade sócio/estrutural do Estado e seus municípios.

Ainda em Pernambuco, “O Pacto Pela Vida visava, principalmente, a prevenção de homicídios, mas também cuida de um conjunto de crimes que despertam insegurança na população” (PERNAMBUCO, 2007). Em paralelo à Pernambuco, o PPV – BA, criado pela Lei nº 12.357 de 26 de setembro de 2011, previa

[...] no âmbito policial, 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 e CVPs. (BAHIA, Lei nº 12.357 de 26 de setembro de 2011).

Para compreendermos melhor as siglas CVLIs e CVPs, vamos esmiuçá-las. A SENASP, por meio do documento intitulado “Metodologia de contagem de Crimes Violentos Letais Intencionais”, que na realidade tratava-se de uma Comunicação Institucional orientada pela SENASP à Secretaria da Segurança e da Defesa Social de João Pessoa, definia que os CVLIs - Crimes Violentos Letais Intencionais são aqueles análogos a Homicídio Doloso, Latrocínio e Lesão Corporal seguida de Morte, entre outros crimes que detêm em sua natureza o emprego da violência física, moral e/ou psicológica.

Os CVLI não são um entendimento somente oriundo da SENASP, ele atende à demanda da sociedade de conhecer a realidade das “*mortes matadas*” e desse conhecimento buscar soluções em aspecto amplo e justo. (HERMES, 2014. Pág. 2)

No caso da sigla CVPs, que significa: Crimes Violentos contra o Patrimônio, de acordo com o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, são aqueles análogos a furto e roubo de veículos, roubo à instituição financeira e roubo de carga.

Entretanto, para além da compreensão de segurança pública, a Lei nº 12.357/11, que cria o PPV-BA, não delimita um rol exemplificativo¹ para as hipóteses de crimes contra o patrimônio e os homicídios, apenas sustenta a tese de integração entre as secretarias envolvidas na missão de preservar a paz, o que amplia ainda mais a margem de manobra, a qual estudaremos no capítulo que trata de implementação de políticas públicas.

No que concerne à motivação para a investigação do tema, podemos dizer que, ao longo da graduação no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública - CSTGP, e neste momento, singularizando a opinião, das diversas áreas de interesse de pesquisa foram surgindo na minha trajetória enquanto graduando, e o que mais me chamou a atenção foi o fato de que, em um curso voltado ao entendimento das políticas públicas no Brasil, não havia muitos estudos direcionados à área da segurança pública nessa Universidade, visto que o projeto pedagógico do CSTGP diz:

Formar, através da perspectiva multidisciplinar, Tecnólogos em Gestão Pública aptos a compreender da importância do contexto econômico, político e social na formulação de estratégias, no desenho, na implementação e na

¹ Segundo o Dicionário Aurélio, entendemos rol como “categoria ou número em que se insere algo ou alguém.” *Ad verbum*. Neste contexto, com o rol exemplificativo, destacamos a abrangência dos sentidos tomados pela legislação.

Na minha perspectiva, a política pública de segurança PPV – BA não só engloba a segurança pública como um setor das ações estratégicas do Estado, como também abarca as ações sociais que tem por finalidade resguardar o maior bem tutelado pelo Estado, que é o direito à vida. Então, porque não investigar uma política pública tão relevante que abrange tantos atores e setores da sociedade e averiguar quem são os agentes responsáveis por essa implementação?

Retomando a discussão, é relativamente comum encontrarmos notícias nos meios de imprensa sobre o aumento da violência nas cidades brasileiras, principalmente a expansão dessa violência no interior do País. Aliado a este tema, a dita “imprensa especializada” vem atribuindo ao trabalho dos policiais militares um caráter estritamente repressivo, julgando suas ações excessivas e imprudentes e, na esmagadora maioria das vezes, publicando matérias sem que sejam verificados os fatos como aconteceram. A título de exemplo, a revista Época publicou uma matéria, na edição de nº 1011, em 04 de novembro de 2017, com o título: “ A polícia que mata”, questionando o *modus operandi* das polícias civil e militar no estado de São Paulo, numerando que, de janeiro até setembro de 2017, policiais militares e civis em serviço e de folga mataram 687 pessoas.

O que raramente é noticiado é que 477 policiais militares foram mortos no Brasil no ano de 2016 e que, de janeiro até maio de 2017, foram assassinados 245² policiais em decorrência de sua profissão. O que gera uma certa inquietação para pesquisar é que, diante de uma situação caótica na segurança pública, pouco é estudado a fim de resolver esta situação.

Portanto, buscamos entender também o PPV – BA e porque sua implementação é tão relevante para a sociedade, desvendando a polícia que vemos e a polícia que não conhecemos; entendendo como se dão os padrões da prática dos agentes implementadores das políticas de segurança pública sob as quais estamos cobertos.

Diante deste panorama e com foco na PPV-BA, este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo identificar **como se dá a implementação da política Pacto Pela Vida na área de atuação da 27ª Companhia Independente de Polícia Militar da Bahia - CIPM,**

² De acordo com a Ordem dos Policiais do Brasil. Disponível em: <http://opb.net.br/noticias-detalle.php?idRow=4238> Acesso em: 14 de março de 2018.

vinculado ao Comando de Policiamento Regional do Leste - CPRL - BA, na perspectiva do burocrata de linha de frente, ou seja, verificar as formas de implementação da política em questão sob a ótica dos intitulados “Praças” (vinculados ao QPPM ³), visando desmistificar as ações executadas pelos policiais e suas atribuições enquanto fazedores e implementadores de políticas públicas de segurança.

Portanto, este trabalho pretende tornar mais clara a concepção de segurança pública no contexto regional, identificar as percepções dos burocratas de linha de frente em relação a sua rotina de processos e procedimentos e conhecer um pouco mais a polícia que nos resguarda.

³ Quadro de Praças Policiais Militares é constituído por Praças da carreira de combatentes, admitidos mediante concurso público para ingresso na Graduação de Soldado PM, podendo alcançar até a Graduação de Subtenente.

1. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Primeiro, devemos conceituar o que é a política, para que exista um ponto referencial que permita-nos discorrer sobre políticas públicas. Portanto,

Politics, na concepção de BOBBIO (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. [...] o segundo sentido da palavra “política” é expresso pelo termo *policy* em inglês. Essa dimensão de “política” é a mais concreta e a que tem relação com orientações para decisão e ação. (BOBBIO, 2002 *apud* SECCHI, 2012. Pág. 1)

Sabe-se que conhecer os desafios enfrentados pelas políticas públicas no Brasil tem sido cada vez mais importante para um melhor entendimento de como se dão os processos pelos quais as políticas públicas são formuladas e implementadas nas mais diversas áreas de atuação do governo no país. Segundo Souza (2003), existem alguns problemas pelos quais torna-se complexa a discussão a respeito do que realmente é relevante para uma análise profunda e direcionada do que são as políticas públicas. O primeiro problema listado em seu estudo é a escassa acumulação do conhecimento na área, que de várias maneiras acaba por tornar raso o tema discutido. Em segundo, está a abundância de estudos de caso, resultando em um conhecimento horizontal que, por si só, deixa de lado a política pública por completo, para analisar pontos específicos apenas.

Por sua vez, não existe um conceito que defina com uma verdade absoluta sobre o que é uma política pública (PP), porém, assumimos como pressuposto que uma PP constitui uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2012). As orientações para decisão e ação, como vimos na citação acima, referem-se às maneiras de formular estratégias voltadas para o combate e solução de problemas gerados por demandas inesgotáveis da sociedade e que são coletivamente relevantes. Mainardes (2006), através das ideias de Stephen Ball e Richard Bowe (1992), adota uma concepção consideravelmente valorosa para este trabalho, pois trata de três dimensões de análise, que são: a política proposta, a política de fato e a política em uso.

A política proposta é a política oficial, ou aquela que envolve seus autores e todos aqueles que, de alguma maneira, tem participação no seu processo de formulação; a política de

fato constitui a instrumentalização da forma de ação pela qual vigorará a política; e finalmente a política em uso se refere às práticas institucionais que surgem do processo de implementação (MAINARDES, 2006. Pág. 49). Para a concepção deste trabalho, adotamos as análises das políticas de fato e a política em uso, pois a implementação se reflete majoritariamente nas imagens assimiladas pelos implementadores no momento do seu entendimento das diretrizes propostas e a sua respectiva implementação.

Observando as considerações de Mainardes (2006) sobre a “política como texto”, entendemos que a política é codificada e disposta ao entendimento diverso pelos leitores, acarretando em múltiplas interpretações, o que não é algo improdutivo. Entretanto, quando falamos sobre políticas de segurança, determinadas margens de entendimento não são cabíveis. No caso concreto, a ampla margem de manobra dos burocratas em linha de frente, descrita por Lipsky (1980) em sua obra, por exemplo, considera que confundir o abuso de autoridade e a discricionariedade é um equívoco muito comum para quem nunca estudou esta temática.

Seguindo perspectiva de Souza (2003), um superficial estudo de caso sobre o que está prescrito na legislação de abuso de autoridade ou nas alíneas do “excesso punível” previsto na Constituição Federal (art. 5º, caput, XI e XXII) faz com que o conhecimento acerca deste assunto permaneça estático, pois não existe a análise profunda do contexto geral e não são pensadas alternativas para a verdadeira resolução dos problemas gerados a partir das brechas que acompanham a margem de manobra dos executores das políticas públicas.

Visto isso, o modelo do ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2012), denominado *policy cycle*, representou um salto na maneira como eram assistidas e pensadas as políticas públicas até então. O *policy cycle* é dotado de sete etapas fundamentais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Em conformidade com Secchi (2012), podemos caracterizar as etapas da seguinte maneira: a identificação do problema decorre da percepção, delimitação e a avaliação da possibilidade de resolver um problema que adquire pública relevância de acordo com os atores envolvidos; a formação da agenda acontece quando um conjunto de problemas é entendido como realmente relevante, podendo fazer parte da agenda formal, política ou da mídia. Em seguida, temos a fase da formulação de alternativas. É nesse ponto que os políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos decidem como solucionar os entraves

decorrentes do problema percebido; a tomada de decisão representa o momento em que são expostas as proposições dos atores de modo a se chegar a uma convergência para a liquidação do problema público; a implementação é a oportunidade na qual os implementadores executam as diretrizes decididas nas etapas anteriores; a avaliação se dá como a ocasião em que são avaliados os resultados da implementação, de modo a identificar falhas ou acertos durante o processo. E, por fim, há o momento da extinção da política, muito embora, mesmo na literatura especializada, não exista um esclarecimento preciso sobre este momento. (Figura 1)

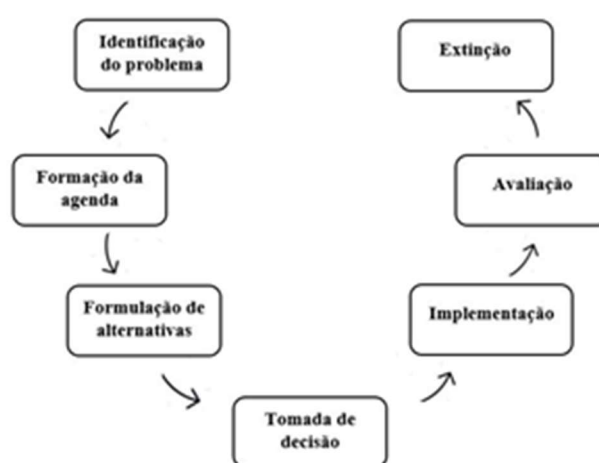


Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: SECCHI, 2012, pág. 33.

Observamos que, antes de serem formuladas as alternativas para que os problemas venham a ter fim, é necessário primeiro identificá-los. No que se refere aos problemas com a segurança pública no Brasil, a identificação dos distúrbios causadores dos índices de violência se define como marco inicial para estabelecer os caminhos pelos quais o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003) incluiu na agenda governamental uma série de medidas com o objetivo de formular uma política de segurança capaz de sanar e gradativamente diminuir os índices descritos nos anuários estatísticos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública desde a sua criação (2007 – 2017).

Secchi (2012), ao citar Sjöblom (1984), afirma que uma definição prática para o que se entende por problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação possível. Novamente, nos voltamos ao ciclo de PPs, constatando uma necessidade de tomada de decisão

para a efetiva solução das demandas afloradas dos sistemas de segurança. A situação possível de ser executada pelo governo foi, na época, a criação da Seplanseg (1995), assumindo o compromisso de realizar medidas efetivas de redução da violência e perturbação da paz. Entretanto, Rua (1997) afirma que, não necessariamente, um problema público se transforma em uma ação capaz de satisfazer a demanda que deu origem ao processo. Buscando exemplificar esta afirmação, entendemos que a criação da Secretaria pode não ter surtido efeito algum sobre o que verdadeiramente se desejava resolver. Mainardes (2006), ao analisar Ball e Bowe (1992), traz considerações importantes em relação ao que intitulam como “contexto da prática”, ou seja,

De acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas” [...] (BALL and BOWE, 1992 *apud* MAINARDES, 2006. Pág. 53).

Através dessa consideração, alcançamos de fato o ponto no qual as políticas públicas são dispostas ao entendimento e transformadas pelos burocratas de linha de frente para a realidade do seu dia a dia.

No tópico a seguir, discorreremos sobre como se dá a implementação das políticas públicas e posteriormente, na visão de Michael Lipsky⁴ (1980), o papel do implementador. Com isso poderemos aprofundar a discussão sobre a implementação das políticas de segurança pública no Brasil.

1.2 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os debates acerca do que são políticas públicas e de como elas realmente têm contribuído para a mudança do *status quo* dentro da sociedade tem ganhado força ao longo dos anos, se destacando no campo de análise de políticas públicas. Então, como definimos o que é implementação?

Pressman e Wildavsky (1984) delimitam o início do processo de implementação no momento da transformação da política em programa,

⁴ Escritor americano, professor de ciência política no Instituto de Tecnologia de Massachusetts, conceituado na área da administração pública em razão do seu livro, Burocracia de linha de frente: dilemas do indivíduo no serviço público, uma obra reconhecida que trabalha com a burocracia de linha de frente.

isto é, quando por ação de alguma autoridade governamental, são criadas as condições iniciais necessárias à implementação. (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984 *apud* BARBOSA e NAJBERG, 2006. Pág. 2)

Em consonância, Dantas (2005) apresenta que a etapa de implementação de uma política pública representa a materialização do que foi proposto na formulação. Seguindo essa mesma linha conceitual, precisamos destacar que a implementação se trata de um procedimento complexo e, não raras vezes, pode divergir do foco inicial, principalmente quando é adotado o modelo *top-down* (de cima para baixo), hierarquizando o poder de decisão.

O modelo *top-down* se refere a uma metodologia de formulação e tomada de decisão em que as diretrizes de uma política pública são formuladas pela alta cúpula do governo (políticos e membros das esferas superiores dos sistemas de governo). Analisando a literatura especializada, a exemplo de Secchi (2012), constatamos que este modelo parte de uma visão funcionalista, uma vez que o planejamento da política é elaborado por uma esfera e implementado por outra. Pressupõe-se que, uma vez criada a política, conformar-se-ia um processo técnico de implementação (WALT, 1994 *apud* LIMA e D'ASCENZI, 2013, Pág. 3). Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para "lavar as mãos" em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então presume-se que uma má implementação é resultado de falhas dos agentes implementadores (SECCHI, 2012. Pág. 47). Neste ponto de vista, diversos autores defendem a ideia de que a implementação está diretamente relacionada com o desenho da política proposta e, por este motivo, as possibilidades de falhas teoricamente deveriam ser nulas.

O debate sobre a implementação surge da averiguação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas, com recursos disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados (LIMA e D'ASCENZI, 2011. Pág. 2). Esta discussão torna-se ainda mais complexa no instante em que consideramos as organizações como corresponsáveis pelos erros que surgem do processo de implementação. Bardach (1977), por exemplo, desenvolveu uma tipologia de "jogos de implementação" que enfatiza os processos e os constrangimentos institucionais que criam oportunidades para desvio de recursos, atrasos, distorção e não realização de objetivos almejados (BARDACH, 1977 *apud* PIRES, 2009. Pág. 4).

Em paralelo ao modelo anterior, o modelo *Bottom-up* é caracterizado por deixar os burocratas responsáveis pela implementação mais desamarrados dos laços que os seguram,

laços esses representados nas decisões tomadas anteriormente pelos formuladores da política, no momento de sua construção. Em outras palavras, este modelo amplia a margem dos atores responsáveis pela implementação, visto que muitas vezes é necessário adaptar a política que foi desenhada, para o contexto real de trabalho. As análises são concentradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN e SABATIER, 1983 *apud* LIMA E D'ASCENZI, 2013. Pág. 4). Pode-se dizer que os estudos de políticas tornaram-se ferramentas imprescindíveis para os governos elaborarem políticas públicas (PEREZ, 2010. Pág. 5)

Em uma breve revisão histórica dos autores que deram ênfase ao estudo da implementação da política para além do estrito cumprimento de diretrizes, sob o olhar de Ferreira e Medeiros (2016), citam-se os estudos de Martha Dertick (1972), Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky (1973), Van Meter e Van Horn (1975) e Eugene Bardach (1977) se esforçaram para ilustrar que havia diversos problemas no intervalo entre a política e a implementação, principalmente na vertente que evidencia o distanciamento entre os agentes envolvidos no processo. Partindo do pressuposto de que existia uma grande lacuna nos modelos de implementação apresentados até então, em um segundo momento histórico, o trabalho seminal de Michael Lipsky (1980) investiu na ideia da qual os autores clássicos não haviam reforçado até o momento: os burocratas alocados na ponta dos sistemas (burocratas de nível de rua) poderiam influenciar diretamente a estrutura da política proposta, inclusive mudando totalmente as bases sobre as quais essa política teria sido construída.

A preocupação exacerbada com a tomada de decisão foi um fator que tardou a adoção das análises de implementação pelo modelo *bottom-up*. Lotta (2014) atribui aos autores adeptos do modelo *top-down* uma imagem de desequilíbrio e rigidez excessiva nas formas de implementação das políticas públicas, pois não era levada em consideração a atuação dos agentes implementadores no momento em que estes criavam suas próprias formas de implementar a política pública, de modo que esta forma adaptativa de implementação, frente aos desafios vivenciados diariamente pelos mesmos, representa um fator preponderante para os resultados esperados da implementação, sejam eles positivos ou negativos. Apesar dos diversos estudos sobre os modelos apresentados, não há um consenso acerca da efetividade das análises propostas.

Matland (1995) exemplifica uma terceira geração de pesquisas, em que propõe uma síntese das duas perspectivas apontadas. Nessa proposta-síntese, o autor apresenta as condições sob as quais é mais apropriada uma abordagem *top-down* ou *bottom-up*. Isto é, reafirma não existir, *a priori*, uma abordagem melhor do que a outra (FERREIRA e MEDEIROS, 2016. Pág. 3)

Portanto, a burocracia de nível de rua acabou se destacando neste cenário, então será sobre ela que discutiremos no próximo tópico. Levando em consideração a política escolhida para o estudo neste trabalho, as ponderações feitas acerca da implementação de políticas públicas foram de decisiva importância para que houvesse a possibilidade de interpretar a aplicação da política PPV, na sua forma mais concreta, **na 27ª Companhia Independente da Polícia Militar - CIPM** de Cruz das Almas.

1.2.1 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO NA VISÃO DE MICHAEL LIPSKY

Quando falamos da análise de implementação sob a visão de Lipsky (1980), basicamente assumimos como marco teórico a sua conceituada obra: burocracias de nível de rua (*Street-level bureaucracy*), que converge o olhar sobre quem adapta, materializa e implementa a política de fato, frente a frente com o beneficiário final: o cidadão. O modelo apresentado por Lipsky (1980) foi um dos mais importantes trabalhos teóricos já formulados na área dos estudos de implementação de políticas públicas até agora. De acordo com ele, os formuladores das políticas públicas em alto escalão não detinham o conhecimento empírico necessário para compreender o universo no qual os profissionais responsáveis por implementar de fato as políticas compreendiam. Portanto, à medida que a política adquiria forma, não poderiam ser levadas em consideração as realidades vivenciadas rotineiramente pelos agentes responsáveis pela implementação. A partir desse momento, os burocratas de linha de frente passavam a fazer parte intrínseca de quais seriam os resultados das políticas anteriormente formuladas. Em outras palavras, a discricionariedade que esses profissionais de linha de frente portavam em seu dia a dia significava a relação de sucesso ou fracasso da política de fato, ou seja, a margem de manobra em posse desses profissionais tinha impacto direto sobre os resultados esperados.

Segundo LIMA E D'ASCENZI, (2013), as decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e as formas que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho, efetivamente tornam-se as políticas públicas que implementam.

Diferente de Bardach, com sua teoria dos jogos, ao estudar um contexto no qual os atores envolvidos no processo precisam ser induzidos a contribuir por meio de persuasão e barganha, Lipsky aprofunda sua análise para as ações adotadas com base nas rotinas e incertezas vividas rotineiramente pelos burocratas de linha de frente. Parte considerável dos estudos acerca de implementação traz em foco a dificuldade de regular os mecanismos de ação dos burocratas em relação aos clientes. Desta forma, a tentativa de mensurar a *performance* e estabelecer controle sobre as ações dos burocratas acaba por embaraçar suas decisões.

Além de considerar o limbo de informações precisas preexistente durante o processo de formulação, Lipsky atenta para a ausência crônica de recursos para a realização das atividades atribuídas aos burocratas, o que acarreta na incongruência dos objetivos e metas em relação a suas realidades. Em paralelo a isto, uma deixa é criada para organizar os meios pelos quais se darão os fluxos de ação, de forma que

Essas rotinas e simplificações são criadas para lidar com a complexidade do trabalho. Quando as políticas públicas consistem em muitas *low-level decisions*, as rotinas e categorias desenvolvidas para processar essas decisões efetivamente determinam a *policy*. Nesse sentido, os “burocratas de nível de rua fazem a política pública” (LIPSKY, 1980, p. 84 *apud* LIMA E D’ASCENZI, 2013. Pág. 5).

Agora que entendemos o como e o porquê as políticas públicas comportarem margens de interpretação tão maleáveis, seguiremos em direção ao histórico de criação, ampliação e implementação dos planos de segurança pública criados no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, dialogando constantemente com o modelo adotado por Lipsky, como veremos a seguir.

2. AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

A partir do momento em que trabalhamos com a vertente da Polícia Militar, devemos, em um breve apanhado histórico acerca dos significados e pressupostos do que conhecemos hoje como “segurança pública”, voltar à época do nascimento dos “corpos policiais”, que no Estado da Bahia, nasceu em 1825, para que seja possível entender a evolução dos processos envolvidos nos conceitos contemporâneos sobre o termo. O senso comum acredita que a Polícia Militar descende do regime militar de 1964, e através da concepção dos ideais daquela época, acredita-se que as forças policiais tem a função única e exclusiva de punir com rigor qualquer indivíduo que seja divergente aos costumes e leis em vigência no seu momento histórico (POLÍCIA MILITAR DA BAHIA, s/d.)

Na verdade, trata-se de um equívoco comum entre os leigos. A Polícia Militar que conhecemos hoje é filha dos “corpos policiais” do Século XIX, advindos com a chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808. Naquele período, a Guarda Real de Polícia de Lisboa não acompanhou a corte quando veio para o Brasil, acarretando a necessidade de criar uma nova guarda, em novos moldes, entretanto com os velhos costumes, de acordo com a definição do Senado Federal.

Assim, um ano após a chegada da corte lusitana, foi criado um corpo equivalente no Rio de Janeiro, batizado de Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, que adotava o mesmo modelo de organização da guarda portuguesa, usava os mesmos trajes e armas e já tinha estrutura militarizada, com companhias de infantaria e de cavalaria. (SENADO FEDERAL, 2013)

Desde então, a densidade populacional aumentou e foi constatada pelo governo real a necessidade de estabelecer uma força de segurança capaz de acompanhar esse crescimento, garantindo então a ordem pública. Com isso foram criados os corpos policiais nas províncias, que, em ordem cronológica, foram: Minas Gerais (1811), seguida do Pará (1820), Bahia e Pernambuco (ambas em 1825). Somente após a proclamação da República foi incorporado o título “militar” à organização, que passou a ser conhecida como Corpos Militares de Polícia. O título “Polícia Militar” (PM) só foi materializado na promulgação da Constituição Federal de 1946 no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1951).

Finalmente chegamos ao momento histórico em que existe uma divergência categorial sobre a estrutura da Polícia Militar no exercício de suas funções. Perante as divergências de funções e competências dentro da organização, em 1964, a PM adotou o sistema hierárquico, similar ao adotado pelo Exército Brasileiro - EB, e foi subordinada à Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM)⁵, que por sua vez era vinculada ao EB, ou seja, os policiais militares eram comandados por Oficiais do Exército.

Atualmente, o § 6º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 explicita que as Polícias Militares são forças auxiliares e reservas do Exército, que podem, portanto, requisitar policiais, em caso de estado de emergência ou de sítio, para exercer atividades gerais da área de segurança pública. Daí em diante, encontramos o ponto de partida para a discussão sobre qual é efetivamente o papel da polícia militar no processo de implementação da política de segurança pública à qual somos submetidos.

Diante do exposto, se faz necessário evidenciar que a segurança pública não se resume à Polícia Militar, entretanto, a PM assumiu o lugar do braço forte do Estado, desde sua criação, materializando o que percebemos como segurança pública. As políticas prisionais geralmente não são acessadas pela população comum que, na maioria das vezes, até mesmo as desconhece, portanto, na seção a seguir, vamos esmiuçar o papel da PM na segurança pública e o que passam a ser estas políticas a partir da Constituição Federal de 1988.

2.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL A PARTIR DE 1988

Muitas foram as mudanças que a Constituição Federal de 1988 instituiu para o Brasil após sua promulgação, principalmente no âmbito da segurança pública externa e interna, localizadas em seu Capítulo III, Art. 144. Entretanto, pouco foi discriminado para as ações relativas à gestão da segurança pública, ou seja, superficialidade dos mecanismos dispostos para garantir a manutenção da ordem.

A “Constituição Cidadã”, promulgada no Brasil em 1988, não culminou, concomitantemente, na construção de uma política de segurança pública democrática por parte dos órgãos responsáveis, estabelecidos no “Estado democrático de Direito”. (CARVALHO e SILVA, 2011. Pág. 3)

⁵A Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) é um órgão do Exército Brasileiro cuja finalidade é estruturar e dirigir, de acordo com a legislação pertinente, ações de controle sobre as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. Vide Decreto-Lei Nº 667, de 2 de julho de 1969;

Sob uma ótica objetiva, Carvalho e Silva (2011) trazem em evidencia que havia muitas prioridades para o governo naquela ocasião, a exemplo das operações financeiras que regiam as formas de ação dos países em relação ao mercado global. Porém, o compromisso estabelecido pela Constituição Federal de 1988 em preservar e garantir a segurança individual e coletiva se mostrou pouco sólido, visto que as políticas de segurança pública vinham servindo apenas de paliativo a situações emergenciais, sendo deslocadas da realidade social, desprovidas de perenidade, consistência e articulação horizontal e setorial (CARVALHO e SILVA, 2011), como bem pondera Saporì (2007),

[...] a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas (1987 – 2007) se resume a uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública [...] (SAPORI, 2007, p. 109 *apud* CARVALHO e SILVA, 2011. Pág. 4).

Para Costa e Lima (2014), a forma como a segurança pública é retratada nas Constituições brasileiras indica que este é um conceito “em aberto”, não há consenso sobre seu significado (COSTA E LIMA, 2014 *apud* SANTOS et al. 2015. Pág. 4). Em face desta afirmação, entendemos que, por diversas vezes, é possível identificar ambiguidades e lacunas nas diretrizes constitucionais, vendo nelas uma tímida expressão do conceito que conhecemos no capítulo de implementação de políticas públicas: “margem de manobra”.

Em paralelo com a legislação nascente, se observarmos a primeira edição do Mapa da Violência de 1998, que usou como recorte temporal de 1979 a 1996, constatamos que as principais preocupações das instituições governamentais e do terceiro setor, naquela época, tinham o objetivo de garantir a visibilidade de um governo que até então não detinha uma instrumentalização capaz de resolver as demandas emergentes. Imaginemos um Estado democrático de direito no qual garantir a vida, a propriedade e os demais direitos fundamentais se perpetue como um desafio constante, difícil de ser resolvido e latente em todas as camadas da sociedade. A partir desse momento, analisemos os dados seguintes.

Entre 1988 e 1996, houve um aumento de aproximadamente 125,17 % do número de óbitos por homicídios e outras violências⁶, sendo “outras violências” uma definição que corresponde ao somatório das categorias do CID – 9 (Cadastro Internacional de Doenças): a

⁶ Segundo a primeira edição do Mapa da Violência em 1998, Pág. 39, tabela 1.2.2.

E55: Homicídios e lesões provocadas por outras pessoas e E56: Outras violências , que inclui, fundamentalmente, mortes derivadas de lesões, por armas de fogo, por explosivos (categoria E985) ou por outros meios ignorados (categoria E988), sem especificação se foi acidental ou intencional (WAISELFISZ, 1998. Pág. 20).

Podemos citar, em outro exemplo, a categoria que trata dos óbitos por “acidentes de transporte”, como indicativo da violência cotidiana nas ruas e nos âmbitos de convivência⁷. Visto assim, é difícil acreditar que os acidentes decorrentes de transportes eram considerados como um indicador de violência, entretanto devemos considerar as diversas variáveis por trás desses indicadores, como a inconsistência da legislação de trânsito frente aos novos desafios cotidianos, falta de estrutura entre as forças policiais e o poder judiciário, a política de desencarceramento aliada à falta de regulamentação dos dispositivos legais de prevenção e repressão da violência, que até então não existiam, entre outras. Um exame superficial da questão pode sugerir que a estagnação econômica, desemprego ou a imposição da preservação dos direitos individuais e coletivos imobilizaram os órgãos de segurança pública após décadas de regimes autoritários (COSTA GOMES¹ e COSTA GOMES², 2012. Pág. 3), o que sugere um ciclo vicioso na omissão do Estado perante tais demandas.

Na perspectiva social, outros problemas de natureza ontológica se revelavam quando associados ao acelerado aumento da criminalidade e marginalização dos jovens. A ausência da ação do Estado na educação infanto-juvenil, na promoção de capacitação formal e oferta de empregos, na negligência em garantir o funcionamento adequado de serviços essenciais, entre outros. Quando não há uma definição exata do que é violência, a heterogeneidade de eventos e fenômenos encobertos sob o conceito de violência acarreta dificuldades para a formulação de políticas públicas que são de ordem cognitiva, pois significa identificar fatores de risco distintos a cada situação (BEATO FILHO, 1999. Pág. 5).

Diante de tantas adversidades, o Governo Federal criou, em 1995, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg) através da MP 813, de 1º de janeiro de 1995 - mais tarde Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, transformando-a em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vislumbrando a articulação e planejamento das metas e objetivos a fim de conter e inverter o fato gerador (a violência). Devemos também evidenciar que as medidas adotadas até então

⁷ Segundo a primeira edição do Mapa da Violência em 1998. Pág. 25 -27.

foram influenciadas em parte pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993 (CARVALHO e SILVA, 2011 Pág. 4).

Nos anos 2000, o governo federal decidiu que tinha chegado o momento de aprofundar os mecanismos voltados ao combate da violência. Foi assim, então, que nasceu o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, este que podemos dizer que foi um marco político na área, visto que

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia (LOPES, 2009, p. 29 *apud* CARVALHO e SILVA, 2011 Pág.5).

Em sua introdução, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 deixa bem claro:

Este é um Plano de **ações**. Seu objetivo é **aperfeiçoar** o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a **reprimir e prevenir** o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (GOVERNO FEDERAL, 2000. Pág. 3)

Apesar dos esforços despendidos para suprimir a insegurança da realidade da população, CARVALHO e SILVA(2011) chamam a atenção sobre o PNSP não alcançar os resultados concretos esperados, de forma que o Plano não fixava os recursos nem as metas para ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do Plano (SALLA, 2003, p. 430 *apud* CARVALHO e SILVA2011. Pág. 5). De fato, foi uma reorientação estratégica no que concerne a uma análise aprofundada da causa, entretanto, um passo tímido frente ao retrato visto até então sobre a temática. É também no PNSP 2000 – 2002 que constatamos as primeiras vertentes desarmamentistas adotadas pelo Governo Federal pós CF 88 que, em seu “Compromisso N° 2”, deixa bem claro sua intenção:

O Governo pretende, com as ações abaixo, agir tanto no sentido de reforçar o controle de entrada e saída de armas no País, dificultando e **reduzindo ao máximo o seu acesso pelo banditismo**, como também **desarmar completamente a sociedade brasileira**, evitando mortes por motivos banais. (GOVERNO FEDERAL, 2000. Pág. 8)

Em tese, o desarmamento civil teria tudo para promover a redução da violência e a criminalidade, mas, na prática, aconteceu um processo reverso. No capítulo a seguir, chegaremos neste processo. Até lá, prosseguiremos com os avanços no campo da segurança pública com cidadania.

2.3 AS RAIZES DA SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

Após sucessivas tentativas parcialmente bem-sucedidas de implementar políticas de segurança capazes de solucionar as demandas crescentes na sociedade, a Senasp, em 2001, articulava maneiras de implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, que naquela ocasião foi planejado para unificar as ações dos órgãos de segurança pública e gerenciá-las⁸. Entre as características principais deste planejamento, podemos destacar os sete eixos estratégicos, que são: a gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência (SENASP, 2007. Pág. 13).

Dois anos depois, em 2003, ainda objetivando a segurança pública nacional com um viés voltado para a segurança do cidadão, a Senasp firmou um acordo de cooperação internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, permeando uma parceria entre entes internacionais e os mecanismos de segurança nacional.

Tão logo foi materializada esta parceria entre a Senasp e o PNUD, surgiu o Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/04/029 de Segurança Cidadã - Projeto Pensando a Segurança Pública, que tinha como objetivo promover e estimular as práticas e as políticas de prevenção da criminalidade e a violência no Brasil.

Um dos resultados dessa cooperação foi a criação da, agora, AÇÃO SEGURANÇA CIDADÃ, devidamente inscrita no PPA da União, 3912 - Modernização Organizacional e Tecnológica da Segurança Pública “Segurança Cidadã”. (BRASIL, 2007, p. 14). Entretanto, o que significa o termo “Segurança Cidadã” no contexto da prática?

Segundo a Senasp (2007),

⁸ Enquanto este trabalho era construído, o Projeto de lei nº 3734/2012, que tratava do tão sonhado SUSP, foi sancionado em 11/06/2018 e transformado em Lei Ordinária nº 13.675/2018. Em sua redação, a Lei dispõe sobre a disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. E por questões hodiernidade da Lei e cumprimento de prazos, o SUSP não será abrangido em detalhes nesta pesquisa.

É a segurança pública integral, que promove os direitos humanos, transforma - com a participação efetiva do mundo acadêmico - pela educação em segurança cidadã, sistematiza o arcabouço do conhecimento dos vários atores do sistema de segurança, indo além do tradicional sistema policial. Garante o planejamento, a prevenção e a repressão qualificada de forma a propiciar uma sociedade livre, democrática, num ambiente multicultural, multirracial e multidisciplinar. (BIROL, 2007, p. 14).

Em outras palavras, a segurança pública ganhava uma nova concepção: o olhar sobre o beneficiário final e não apenas sobre o sistema. A ressonância do projeto BRA/04/029 de Segurança Cidadã foi tamanha, que, mais tarde, o governo insistiria em tentar integrar as ações dos órgãos responsáveis pela segurança nacional. Assim, nasceria o marco político administrativo mais relevante no âmbito da segurança com cidadania: O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci.

Seguramente, trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança, entretanto necessária ao fortalecimento da democracia, pois, “[...] na perspectiva de Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como os fatores que ameaçam o gozo pleno de sua cidadania (FREIRE, 2009, p. 107 *apud* CARVALHO e SILVA, 2011 Pág. 6).

Enfim, as ações sociais passaram a deter força nos campos de decisão, influenciando diretamente os resultados esperados com este novo programa. O Pronasci representou um avanço gigantesco no contexto que estava inserido, visto que antes os esforços despendidos pelo governo se concentravam em áreas distintas de problemas. Naquele momento, as demais variáveis, como jovens em situação de vulnerabilidade social, a violência contra a mulher, as precariedades do sistema prisional, dentre outras deficiências identificadas até então, foram levadas em consideração no instante da implantação do Programa⁹. Com efeito, o Pronasci apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública (CARVALHO e SILVA, 2011 Pág. 6).

Se voltarmos nosso olhar para uma rápida abordagem quantitativa, é possível notar, nos dados processados por SANTOS *et al.* (2015), que o gasto total da União na função segurança pública entre 1999 – 2002 e 2003 – 2006 praticamente dobrou¹⁰, visto que o orçamento previsto para o primeiro período naquele setor (1999 – 2002) era de R\$ 45.433.714.814 (quarente e

⁹ O Programa previa um investimento direto por parte do governo federal de R\$ 6,707 bilhões, de 2007 até 2012.

¹⁰ Fonte: Elaboração de Santos *et al.* (2015) com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (1998, 2002, 2006); da Controladoria-Geral da União e das Secretarias Executivas Estaduais.

cinco bilhões quatrocentos e trinta e três milhões setecentos e quatorze mil oitocentos e quatorze reais), enquanto no segundo período (2003 – 2006) era de R\$ 89.703.588.537 (oitenta e nove bilhões setecentos e três milhões quinhentos e oitenta e oito mil quinhentos e trinta e sete reais).

Os sucessivos investimentos na segurança pública significavam o progresso dos sistemas implantados até então, traduzindo uma ideia de progresso que levou os governos estaduais a espelharem suas ações no modelo proposto pelo Pronasci. O primeiro estado a dar o *start* em sua reestruturação multisetorial foi o Rio de Janeiro – RJ, com o planejamento das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs e, embora a primeira UPP ainda fosse ser implantada em 19 de dezembro de 2008, já existiam estudos sobre o tema e vários experimentos institucionais que funcionavam a fim de entender como se davam os projetos de segurança cidadã, a exemplo da implantação do Grupamento de Aplicação Prático Escolar (GAPE), em 1990, e o Grupo de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) em 2000. ALBERNAZ *et. al* (2006) explicitam que

[...] O caráter inovador do projeto estava na permanência diuturna dos policiais na favela, realizando o policiamento regular, o que facilitaria um contato mais próximo com seus moradores e o rompimento de um longo histórico de incursões policiais pontuais. Para a PMERJ, a experiência do GAPE lançou as bases daquilo que viria a se tornar o GPAE (ALBERNAZ, CARUSO e MORAES, 2006. Pág. 42)

Por fim, vimos que foram ininterruptas as tentativas do Governo Federal e do Governo do Rio de Janeiro¹¹ na tentativa de reduzir e melhorar os mecanismos que compõem a segurança pública como um todo. É relevante, também, nos atentarmos ao fato do governo tentar retirar a imagem algoz das forças de segurança, estampando uma relação de confiança entre a sociedade e as instituições policiais. Em seguida, veremos os frutos de anos de pesquisa e desenvolvimento com a adoção e implementação das políticas de segurança pública com foco no implementador: O Pacto Pela Vida – PPV na Bahia.

2.4 O PACTO PELA VIDA NA BAHIA

Antes de dialogarmos sobre a história do Pacto Pela Vida, vamos defini-lo para facilitar a compreensão. O PPV – BA é uma política pública de segurança, formulada a fim de

¹¹ É preciso deixar claro que enquanto o estado do Rio de Janeiro articulava maneiras de controle da segurança pública, outros estados como Pernambuco e Bahia também estavam em fase de planejamento das suas próprias políticas públicas de segurança.

modernizar e humanizar as formas de ação e coerção das forças de segurança pública do estado da Bahia, levando em consideração os diversos contextos de diversidade econômica, social e racial, em que estamos inseridos neste vasto e plural Estado.

Podemos dizer que o PPV – BA veio para sanar as mais diversas demandas de seu segmento, não apenas da camada social, como também da classe policial, em seu cotidiano. Para explicarmos esta afirmação, recorreremos à uma pesquisa de opinião de policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública, realizada em 2014 pelo Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas - CPJA, da Escola de Direito da FGV em São Paulo e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp. Na pergunta sobre “fatores que compõem as dificuldades de trabalho das polícias”, 81,4% dos respondentes afirmaram que consideram um grande problema a falta de uma Política de Segurança Pública.

Seguindo esta lógica, recorreremos à história para contar como o PPV finalmente foi construído no estado da Bahia. Iniciando, no ano de 2009, aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), na qual foi debatida, nos diversos segmentos de segurança pública do Governo, a efetividade das políticas de segurança adotadas no Brasil, entre outras temáticas, até então. Os eixos básicos de discussão foram:

Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; financiamento e gestão da política de segurança; valorização profissional e otimização das condições de trabalho; repressão qualificada da criminalidade; prevenção social dos crimes e das violências e construção da cultura de paz; diretrizes para o sistema penitenciário e diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes (BRASIL, 2009, *online apud* CARVALHO e SILVA, 2011 Pág. 7)

Era de se esperar que os governos estaduais começassem a estruturar suas próprias ações para o combate e repressão da violência em seus territórios e, como pioneiro, o Governo do Estado de Pernambuco estabeleceu, no Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007), uma série de medidas pensadas para solucionar as mais diversas demandas emergentes em seu contexto social. Entre essas medidas, surgiram três Pactos, assim intitulados: O Pacto Pela Educação, Pacto Pela Saúde e o Pacto pela Vida.

No rol da segurança pública, o Pacto Pela Vida do Estado de Pernambuco,

[...] visa, principalmente, a prevenção de homicídios, mas também cuida de um conjunto de crimes que despertam insegurança na população. Trata-se de política pública baseada em modelo de gestão que prevê o monitoramento

permanente das ações e resultados. A meta básica é reduzir em 12% ao ano as taxas de mortalidade violenta intencional em Pernambuco (PERNAMBUCO, Decreto nº 30.569, de 29 de junho de 2007).

Depois da implantação, o PPV – PE se destacou, como podemos testemunhar nos indicadores do Atlas da Violência 2017, visto que no período analisado entre 2007 e 2013, o estado de Pernambuco conseguiu a queda de 36% da taxa de homicídio¹². Esta conversão de política de governo para política de Estado permitiu que houvesse cada vez mais compromisso por parte dos órgãos responsáveis pela segurança pública em monitorar e garantir o cumprimento do dever legal.

Alguns anos depois, o bem-sucedido PPV – PE despertou o interesse do Governo da Bahia que em 2010 registrava um número recorde de homicídios: foram 5580, superando São Paulo (com três vezes mais habitantes e 5033 homicídios registrados) (COSTA GOMES¹, C. A.; COSTA GOMES², G.E.B.O. 2012. Pág. 8). Diante disto, em 26 de setembro de 2011, foi sancionado pela Lei nº 12.357, no âmbito do Sistema de Defesa Social – SDS, o Pacto Pela Vida – BA. Tratava-se de uma adaptação do modelo criado em Pernambuco, ajustado para a realidade da Bahia. Os objetivos principais eram reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVPs.

Curiosamente, não havia metas estipuladas a serem cumpridas no modelo baiano proposto. Pressupunha-se que o Governo havia tomado uma decisão com certa urgência e, até o momento, não teria se atentado às metas pelas quais poder-se-ia quantificar a efetividade e o impacto da política pública em seu contexto. Pode se dizer que houve um hiato de quase três meses até o Estado da Bahia aprovar uma lei que instituísse o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas para o Indicador Estratégico e outros Indicadores de Controle de Criminalidade no Estado da Bahia, sendo esta a Lei Ordinária nº 12.371 de 21 de dezembro de 2011. Apesar disso, os segmentos responsáveis pela implementação do PPV – BA logo se manifestaram, dando prosseguimento aos planos previstos.

A Polícia Civil da Bahia – PCBA já havia se preparado para tal implementação. Dois meses antes do lançamento oficial do PPV – BA no Centro de Convenções na capital baiana (06 de junho de 2011), foram inaugurados os primeiros Departamentos de Homicídios e

¹² Segundo o Atlas da violência 2017. Pág. 10

Proteção à Pessoa – DHPP, a Delegacia de homicídios- 1ª DH/ATLÂNTICO, Delegacia de homicídios - 2ª DH/CENTRAL e a Delegacia de homicídios - 3ª DH/BTS, destinados à investigação de homicídios múltiplos, chacina e extermínio, além de cuidar dos casos envolvendo pessoas desaparecidas e proteção a testemunhas. Atualmente são 10 (dez) no total. Também foi atribuída à PCBA a qualificação continuada de seus profissionais, para que pudessem ser melhoradas as qualidades e especialidades de investigação e resolução de crimes.

Embora os esforços iniciais tenham sido pioneiramente das instituições policiais, é necessário deixar claro que, no momento que trazemos em foco o que intitularemos de “modelo de segurança pública”, não se trata de um recorte destinado exclusivamente a estas instituições. A abrangência do modelo proposto pelo estado de Pernambuco, indubitavelmente, se revela na tentativa de unir esforços com as esferas da educação e saúde, uma vez que o conceito chave para todas as políticas públicas voltadas para a segurança criadas até hoje, a violência, tem sido expandido através dos anos, com o fenômeno da marginalização da população hipossuficiente, do racismo, e a perda da sensibilidade do povo em relação à barbárie cometida cotidianamente nas comunidades carentes nos estados do Brasil.

Em decorrência da falta de saúde básica, precarização da educação em toda a formação do indivíduo e a constante omissão do governo nas demandas sociais emergentes, este mesmo governo acabou por corroborar com um cenário de aumento da criminalidade, onde pretende-se extinguir.

A violência nas cidades deve ser vista sob duas vias. Um tipo de violência é a dos crimes praticados nas ruas (principalmente) das grandes cidades e que pode atingir a todos. O segundo tipo é a violência praticada pela própria cidade, que massacra os pobres, marginalizando e criminalizando esses cidadãos. Enquanto se diz que os pobres da cidade são violentos, a atenção da violência que eles sofrem é invertida. A violência de se morar próximo de condomínios de luxo e mansões fortificadas, muitas vezes, sem ter acesso a bens básicos para garantir razoáveis condições de vida é esquecida (PEDRAZZINI, 2006 *apud* SILVA, 2011 Pág. 13)

Quando tratamos de políticas de segurança pública, tais como o PPV – BA, imediatamente emerge uma reflexão a cerca do contexto de trabalho em que os burocratas de linha de frente são inseridos. No caso do Recôncavo da Bahia, ao observarmos os dados, percebemos que eles são assustadores: o número de homicídios de jovens, com a faixa etária de

15-29 anos de idade na Bahia, de 2005 a 2015, tem aumentado 109% ao longo desses anos¹³. Em relação à violência contra a mulher, a taxa de homicídio de mulheres na Bahia, entre 2005 a 2015, cresceu 65,1% por 100 mil mulheres.

Então perguntamos: Mas o PPV – BA não propôs um modelo de policiamento preventivo e cada vez mais presente nas localidades mais vulneráveis, a fim de evitar e reduzir estes números? A resposta é clara: há uma forte tendência à precarização dos serviços essenciais do Estado, principalmente no seguimento da segurança pública.

[...] o processo de estruturação da política de segurança pública exige rupturas, mudanças de paradigmas, sistematização de ações pontuais combinadas a programas consistentes e duradouros fincados, sobretudo, na valorização do ser humano sob todos os aspectos, levando em consideração os contextos sociais de cada cidadão. (CARVALHO e SILVA, 2011. Pág. 8)

A evidência que caracteriza a precarização, em sua forma primária, é a ausência de recursos financeiros para fortalecer a própria política de fato. Esses dados, nós discutiremos nos resultados. Entretanto, não é somente a questão financeira que abrange o universo semântico da precarização dos serviços essenciais do Estado. Existem inúmeras outras questões anuentes com esta temática, a exemplo da ineficiência do sistema judiciário na Bahia, que segundo Costa Gomes¹ e Costa Gomes²,

O Conselho Nacional de Justiça apontou que 50% de todos os processos atrasados no país também se encontra na Bahia (CNJ. 2009) e relatórios posteriores indicaram que ainda houve acúmulo por não se cumprir as metas estabelecidas e mesmo julgar os processos em curso no ano. (COSTA GOMES¹ e COSTA GOMES², 2012. Pág. 11)

O Recôncavo da Bahia é composto por 35 municípios, cada uma com suas particularidades e contextos extraordinários de diversidades, além de deter um patrimônio histórico e cultural internacionalmente reconhecido. Em face disso, pouco temos a acrescentar no que concerne à políticas de valorização e preservação desse território. Ao restringirmos o *locus* desta observação à relação do turismo e a política de segurança local, constatamos que não há, no recôncavo da Bahia, uma diretriz específica no PPV – BA que trate de promover a segurança dos visitantes aos municípios que compõem o território do recôncavo, por exemplo.

Em relação à segurança do residente desses municípios, fica a cargo dos Batalhões, Companhias e destacamentos da PMBA pensar e estruturar planos de segurança, capazes de cumprir as diretrizes do PPV – BA no interior.

¹³ De acordo com o Atlas da Violência 2017. Pág. 27.

Diante do pressuposto que o PPV – BA foi implementado com a promessa de levar ao cidadão, principalmente àquele que pertence à um contexto social vulnerável, acesso a outros serviços essenciais, como saúde, educação e lazer, o PPV – BA acabou não alcançando nada além da capital da Bahia: Salvador.

Na seção a seguir, trataremos das demais dimensões de análise pelas quais este trabalho irá apresentar os resultados desta pesquisa.

2.5 DIMENSÕES DE ANÁLISE

Vale retomar a nossa pergunta de pesquisa: **como se dá a implementação da política Pacto Pela Vida na área de atuação da 27ª CIPM, vinculado ao CPRL - BA, na perspectiva do burocrata de linha de frente?** O objetivo geral: analisar a implementação da política Pacto Pela Vida na área de atuação da 27ª CIPM na perspectiva do burocrata de linha de frente; w nossos objetivos específicos: tornar mais clara a concepção de segurança pública no contexto regional, identificar as percepções dos burocratas de linha de frente em relação a sua rotina de processos e procedimentos e conhecer um pouco mais a polícia que nos resguarda.

Para darmos início à busca pelos resultados, primeiro vamos elocar as dimensões de análise neste trabalho, ilustradas na Figura 2.

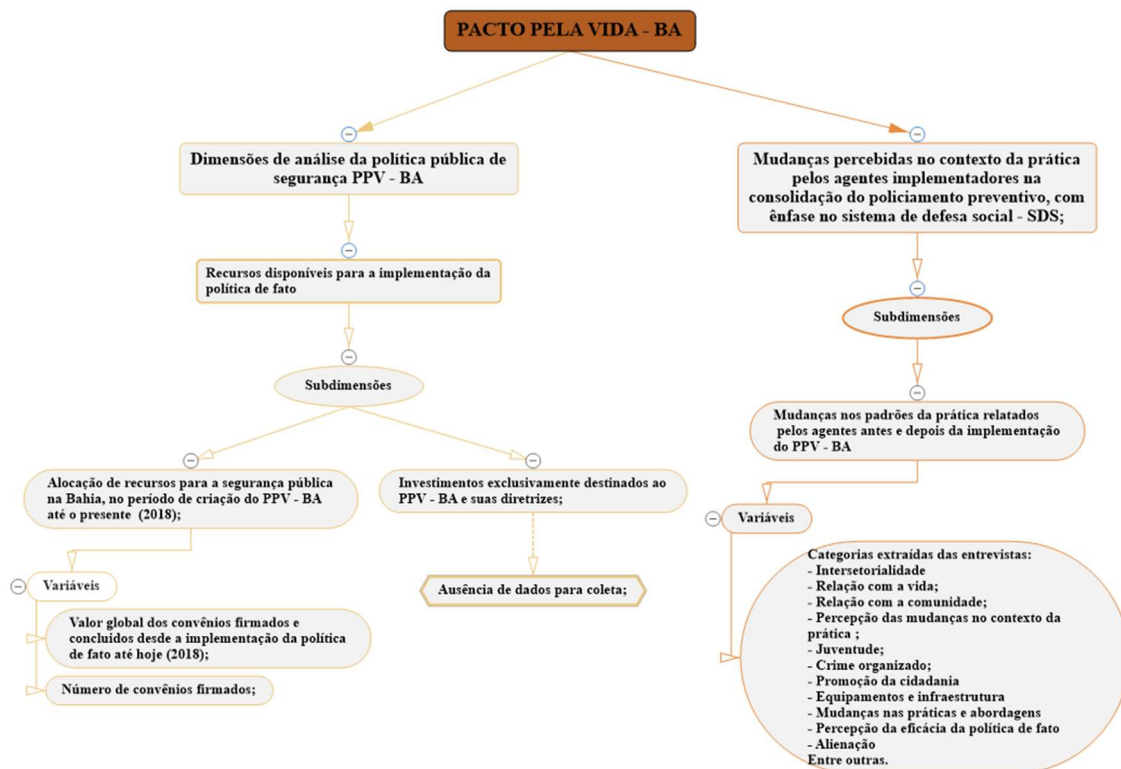


Figura 2: Estrutura das categorias de análise.
Fonte: Próprio autor.

No título da Figura 2, temos a política de fato a ser estudada, seguida pelo subtítulo que define quais são as nossas categorias de análise. São elas: os recursos disponíveis para a implementação da política, e as mudanças percebidas no contexto da prática pelos agentes implementadores na consolidação do policiamento preventivo, com ênfase no Sistema de Defesa Social – SDS.

Entretanto, é nas subdimensões de análise e suas variáveis que podemos materializar por onde esta pesquisa passou até alcançar os resultados. A lógica da subdimensão da alocação de recursos é simples: verificar se existem investimentos destinados à manutenção da política de fato, comparando com os demais Estados, através da quantidade de convênios firmados entre a União e o estado da Bahia, e seus respectivos valores globais.

Na subdimensão que trata de desmistificar as condições de trabalho e as estratégias de sobrevivência criadas pelos burocratas de linha (padrões de prática relatados) para sobreviver em meio ao seu contexto de trabalho, foram explicitadas diversas categorias de análise, como: intersetorialidade, relação com a vida, relação com a comunidade, percepção das mudanças no contexto da prática, juventude, crime organizado, promoção da cidadania, equipamentos e infraestrutura, mudanças nas práticas e abordagens, percepção da eficácia da política de fato e alienação. Essas últimas categorias foram propostas após a ida a campo. Assim, foi possível analisar a implementação do PPV - BA na região da 27ª CIPM.

3. MÉTODO

Definição da abrangência temporal e espacial

Quanto à abrangência temporal e à espacial nas quais se estruturaram este trabalho, restringimos ao período da passagem de comando da 27ª Companhia Independente da Polícia Militar - CIPM, localizada em Cruz das Almas – BA, que ocorreu em 1º de junho de 2017 até a conclusão das entrevistas, em 1º de julho de 2018. A escolha da 27ª CIPM se deu através de sua abrangência territorial que engloba 12 municípios, são eles: Santa Teresinha, São Felipe, Conceição do Almeida, Castro Alves, Sapeaçu, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Cabaceiras do Paraguaçu, Muritiba, São Félix, Cachoeira e Maragogipe, todos pertencentes ao Recôncavo da Bahia, de maneira que aliamos o território à política de fato em estudo, compreendendo melhor como é a política em uso nessa região. Também foi considerada a menor dificuldade de transporte entre os municípios abrangidos.

Definição das fontes e dos sujeitos de pesquisa

Em relação às fontes desta pesquisa, dispomos de dados primários, ou seja, as entrevistas com os policiais militares da 27ª CIPM e seu Comandante, além de dados secundários, que são as leis em vigência, indicadores de violência contidos nos Mapas da Violência 2017 e Atlas da Violência 2017, além dos convênios estabelecidos entre a União e estado da Bahia.

CrITÉRIOS de escolha dos sujeitos

Um questionamento é esperado por parte do leitor neste ponto: Será possível visitar todos os municípios abrangidos pela 27ª CIPM para coletar os dados? A resposta é que não se faz necessário. Os policiais que trabalham nos municípios abrangidos pela 27ª CIPM, rotineiramente alteram suas áreas de trabalho, mudando de cidade de acordo com a escala que lhes é atribuída.

Visto isso, selecionamos um grupo de policiais vinculados ao quadro de praças, ou seja, de Soldados à Subtenentes, para responder algumas perguntas, estes estavam em serviço na 27ª CIPM no dia marcado pela assessoria do Comandante. Vale salientar que o Comandante também participou como entrevistado em outro momento.

Quanto ao perfil do policial, entrevistamos 7 policiais, incluído o Comandante, sendo: quatro homens e três mulheres, de diferentes patentes, ingressantes na PMBA antes da implementação do PPV – BA, ou seja, antes de 2011. Não foi usado nenhum critério de seleção

para os entrevistados, além dos citados acima, como cor, raça, gênero, estrutura socioeconômica e etc. (Quadro 1).

RESPONDENTE	PATENTE	SEXO	EXPERIÊNCIA DE ÁREA	INGRESSO NA PMBA
R1	SOLDADO	MASCULINO	SEMPRE	2005
R2	SOLDADO	MASCULINO	SEMPRE	2008
R3	CABO	FEMININO	SEMPRE	1996
R4	CABO	FEMININO	SEMPRE	1998
R5	SARGENTO	MASCULINO	NO INÍCIO DA CARREIRA	2003
R6	MAJOR	MASCULINO	SEMPRE	1990
R7	CABO	FEMININO	NO INÍCIO DA CARREIRA	1996

Quadro 1: Perfil dos entrevistados

Fonte: Próprio autor

Instrumentos e técnicas utilizados

Como dito no parágrafo acima, as entrevistas foram realizadas oportunamente em uma manhã, pois, como de praxe, às 8:00 da manhã, ocorre a passagem de serviço entre os policiais escalados para realizar o serviço na Companhia, assim como na maioria dos batalhões e destacamentos da PMBA, facilitando assim a coleta de dados. Os policiais que estavam presentes costumam ser lotados nos mais diversos municípios do Recôncavo, dando um caráter heterogêneo aos dados coletados. Por exemplo: o policial “A”, que estava lotado em Cachoeira – BA na semana anterior à entrevista, na semana da entrevista pode estar lotado em Maragogipe – BA, ou em qualquer outro município atendido pela 27ª CIPM, inclusive na própria central. Portanto, o acesso a esse policial acaba sendo facilitado pela rotatividade de sua rotina.

O roteiro de entrevista (conforme apêndice C, pág. 63) foi preparado para abranger as dimensões pesquisadas de maneira objetiva e clara. Foram 3 (três) perguntas, sendo que a primeira buscava entender se os respondentes conheciam o PPV – BA e qual a profundidade de seu conhecimento sobre o tema. A segunda pergunta tratava diretamente sobre as mudanças nas práticas antes e depois do PPV – BA. E a terceira e última pergunta buscava perceber se o

agente implementador acreditava na eficácia política de fato que ele implementava em seu cotidiano.

É evidente que as perguntas sempre objetivavam respeitar os limites do Respondente, visto que, por mais objetivas que sejam as perguntas, a estrutura de carreira do policial do quadro de praças tende a restringi-lo nas respostas, temendo uma punição institucional por sua clareza. Assim, direcionamos as perguntas para o (a) agente (a) enquanto policial devidamente investido (a) no cargo, e suscitamos sua percepção também enquanto cidadão, entretanto de forma menos pessoal.

A forma de coleta de dados

Os dados foram coletados através de entrevistas semiestruturadas, com tempo de duração de 10 a 15 minutos, conforme proposto no convite (APÊNDICE A, pág. 61-62). Os policiais foram entrevistados individualmente, de acordo com a disponibilidade do mesmo, durante o turno da manhã. Não foi seguida uma ordem de entrevistados, sendo livre para quem estivesse disponível no momento das entrevistas. Os tempos das entrevistas encontram-se relacionados no Quadro 02 a seguir.

RESPONDENTE	DURAÇÃO DA ENTREVISTA
R1	5'32"
R2	12'06"
R3	9'58"
R4	11'01"
R5	21'34"
R6	13'38"
R7	7'50"

Quadro 2: Duração das entrevistas realizadas para a pesquisa
Fonte: o autor

Os dados coletados foram transcritos fielmente à fala dos entrevistados. Uma ferramenta útil para a transcrição dos dados foi o *Web Speech API*, plataforma da empresa Google™ que

usa um mecanismo de reconhecimento de fala do tipo *speech-to-text*, convertendo o som da fala humana em texto computacional.

A questão do termo de consentimento

Antes do início de cada entrevista, foi disponibilizado um termo de consentimento livre-esclarecido (APÊNDICE B, pág.61-62) que definia os critérios de coleta, armazenagem e processamento dos dados da entrevista, estabelecendo assim uma relação formal e objetiva no processo das entrevistas. É preciso evidenciar que o relato dos policiais em relação à suas rotinas e estratégias de sobrevivência no trabalho reflete as dificuldades encontradas pelos agentes em executar suas tarefas enquanto policiais, portanto, alguns trechos dos relatos são delicados e poderiam significar uma possível punição hierárquica. Daí houve uma preocupação maior em deixar o entrevistado informado sobre as suas falas, garantindo seu anonimato enquanto sujeito da pesquisa.

A forma de tratamento e análise dos dados

Primeiro, foi realizada uma análise documental. As leis respectivas à segurança pública com cidadania, desde a implementação do PPV – BA até o presente momento, foram organizadas em ordem cronológica, de acordo com a data da tramitação, para que fosse possível monitorar se houve algum tipo de evolução e ampliação da temática no Poder Legislativo Federal (Confirme APÊNDICE D, pág. 64-65). Para isto, foi usada a plataforma da Base da Legislação Federal¹⁴, seguindo os critérios de busca descritos na Figura 3.

Em paralelo à busca pela legislação federal também se procurou leis estaduais com a palavra-chave “Pacto pela Vida” na base de dados das leis estaduais da Bahia. Seguindo o viés orçamentário, também foram feitas pesquisas no Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV.

Em segundo lugar, após a transcrição, as entrevistas foram categorizadas por ordem de perguntas e patente do (a) entrevistado (a).

¹⁴ A **Base Legislativa Federal** é uma base de dados que reúne atos de hierarquia superior, da legislação federal brasileira, cuja área de abrangência vai desde a proclamação da República em 1889 até hoje, sendo constantemente atualizada e mantida pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. (CASA CIVIL, s/d.)

Ainda sobre as dimensões de análise, fizemos um quadro orientador com o objetivo de delinear como a pergunta de pesquisa poderia ser respondida e quais são as categorias chave para esta resposta (Quadro 3). Também listamos as subcategorias de análise que foram mencionadas na estrutura das categorias de análise (Figura 2, pág. 33).

COMO SE DÁ A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PACTO PELA VIDA NA ÁREA DE ATUAÇÃO DA 27ª CIPM, VINCULADO AO CPRL - BA, NA PERSPECTIVA DO BUROCRATA DE LINHA DE FRENTE?						
DIMENSÕES DE ANÁLISE						
Percepção da conceituação da política	Percepção de contexto de trabalho	Prestação de serviços	Equipamentos e infraestrutura	Mudanças nas práticas e abordagens	Formação	Eficácia
CATEGORIAS DE ANÁLISE						
Intersetorialidade; Relação com a vida; Relação com a comunidade;	Juventude; Percepção das mudanças no contexto da prática; Tráfico Crime organizado; Periferia;	Educacional; Promoção da cidadania;	Equipamento de proteção ao policial; Armamentos; Viatura;	Formas de abordagem; Alienação;	Aperfeiçoamentos e capacitação;	Sistema prisional; Reinserção do infrator na sociedade; Percepção da eficácia da política de fato; Ação Social;

Quadro 3: Categorias de análise.
Fonte: o autor

LEGISLAÇÃO FEDERAL DO BRASIL

Pesquisa Avançada

Termos:

Exatos Semelhantes

Tipo de Ato:

Situação:

Número: Ano:

Data: De: (dd/mm/aaaa) Até: (dd/mm/aaaa)

Chefe de Governo:

Origem:

Fonte:

Referenda:

Alteração:

Ementa:

Assunto:

Classificação de Direito:

O QUE É A BASE? PESQUISA SIMPLES DICAS DE PESQUISA

Figura 3: Filtros de pesquisa avançada.
Fonte: Casa Civil, 2018.

4. RESULTADOS

4.1 OS BUROCRATAS EM LINHA DE FRENTE: A POLICIA QUE VEMOS E A POLICIA QUE NÃO CONHECEMOS

Como vimos anteriormente, a Polícia Militar passou por diversas fases em sua história para se tornar a PMBA que conhecemos hoje. Mas, de fato, conhecemos a PMBA que nos resguarda? Nos subcapítulos a seguir, tentaremos desmistificar a estrutura que compõe a PM e conhecer um pouco mais de sua atuação, sob o olhar do burocrata de linha de frente.

4.1.1 A ESTRUTURA DE SUPORTE: O SISTEMA DE CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL

A começar pelos convênios, dispomos de um sistema do Governo Federal especialmente construído para dar transparência aos processos de elaboração e estabelecimento dos convênios firmados entre os entes Federativos e a própria União, o SICONV – Sistema de Convênios do Governo Federal.

De acordo com o Ministério do Planejamento,

Convênios são acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.)

Dessa maneira, pudemos investigar com mais precisão uma série de dados secundários, organizados por filtros, tais como: ano de vigência, modalidade, situação do convênio, fundamento legal, justificativa, datas de início e fim, entre outros marcadores. É preciso ressaltar que o cidadão que desejar acessar este sistema deve possuir um certo grau de conhecimento técnico, pois o acesso, apesar de ser livre, conta com constantes redirecionamentos de abas no navegador da *internet* e só permite o acesso aos dados com permissões e certificados digitais específicos.

Em outras palavras, o sistema é disponível àqueles que souberem como encontrar os dados que procuram. No caso concreto desta pesquisa, conseguimos acessar os detalhes dos

convênios relacionados com as dimensões e variáveis investigadas: a alocação de recursos destinados à segurança pública com cidadania e o número de convênios firmados entre a União e a SSP – BA, desde a criação do PPV - BA.

De forma objetiva, se analisarmos atentamente os investimentos realizados por meio de convênios entre o Governo Federal e a Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia (CNPJ 13.937.149/0001 - 43), notamos que ainda são tímidos os valores destinados à Secretaria de Segurança Pública da Bahia – SSP – BA. A título de exemplo, constam no Sistema de Convênios da União – SICONV, 47 (quarenta e sete) convênios firmados entre a União e o Estado da Bahia¹⁵, entre 27/06/2008 e 22/12/2017, sendo que o convênio de maior valor global (R\$ 3.776.709,96) é o único que realmente era destinado ao fortalecimento da atuação integrada nas áreas das bases comunitárias, por meio da estruturação da Coordenação Estadual de Polícia Comunitária e da Diretoria de Polícia Comunitária e foi cancelado.

Tomamos como outro exemplo um repasse do Governo Federal definido como “**Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública**”, em 2017, no qual foram transferidos, de forma fragmentada, para os entes federativos o valor total de R\$ 64.511.359,33 (sessenta e quatro milhões quinhentos e onze mil trezentos e cinquenta e nove reais e trinta e três centavos)¹⁶. Deste valor, apenas R\$ 288.154,38 (duzentos e oitenta e oito mil cento e cinquenta e quatro reais e trinta e oito centavos) foram repassados para o Estado da Bahia.

Em suma, desde o momento da construção dos pilares nos quais se edificariam as políticas públicas de segurança na Bahia até o momento de sua devida implementação, notamos as incertezas no processo de estruturação da política, de forma que se adotarmos o pressuposto da inconstância dos investimentos na política e sua constante dependência do Governo Federal, chegamos a uma das dimensões de análise deste trabalho, que é o emprego de recursos disponíveis para a implementação da política de fato.

Desta maneira, se faz necessário perceber que há uma proporcionalidade nas consequências das ações ou inações do Governo a respeito dos investimentos nos demais setores, ou seja, não basta apenas haver uma ênfase em um setor como a segurança pública sem levar em consideração a crescente demanda por educação e saúde.

¹⁵ Planilha de convênios na seção de anexos.

¹⁶ De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal.

Em conformidade com o sistema de convênios, buscamos, também, dados relacionados aos investimentos nas diretrizes básicas do PPV – BA, especificamente para a 27ª CIPM. Entretanto, na região abrangida por esta pesquisa, não existem Bases Comunitárias de Segurança – BCS, o que nos leva a acreditar que, se não há o serviço também não há destinação de recursos para a prestação do mesmo. Assim, não foram encontrados dados para a região pesquisada, muito embora essas diretrizes representem uma questão chave para o que foi implementado na política de fato.

4.1.2 QUEM SÃO OS POLICIAIS ENTREVISTADOS?

Em uma breve busca na *internet*, encontramos uma diversidade esmagadora de informações diversas sobre a Polícia Militar e, embora essas informações não sejam suficientes para conhecer a Polícia que de fato nos resguarda, podemos brevemente entender de quem se tratam os burocratas investigados neste trabalho.

Primeiro, vamos detalhar como é o organograma da Polícia Militar da Bahia.

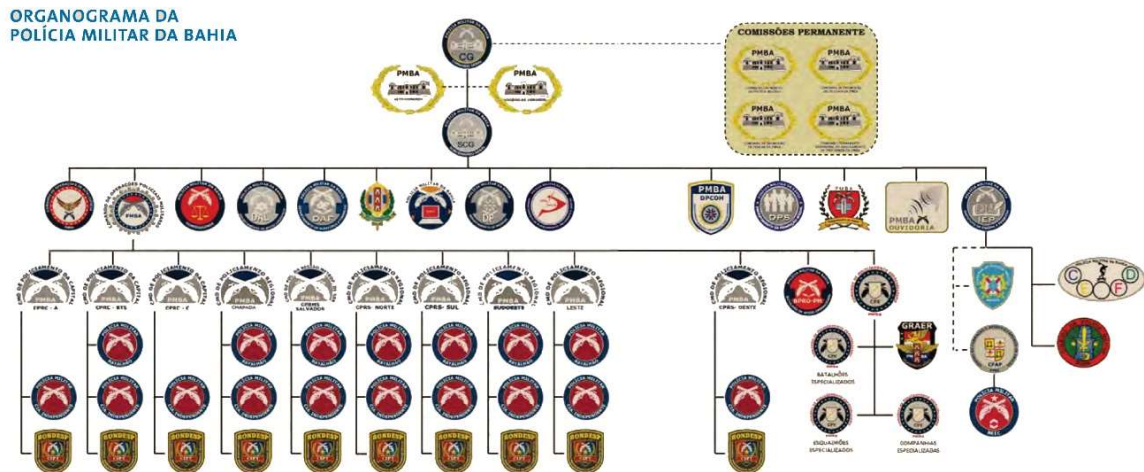


Figura 4: Organograma da PMBA.
Fonte: Plano estratégico 2017-2025.

De acordo com a Lei nº 2.428, de 17 de fevereiro de 1967 (atualizada pela Lei nº 13.201 de 09 de dezembro de 2014), o

organograma representa de forma decrescente:

I - Órgãos Colegiados:

a) Alto Comando; b) Colégio de Coronéis;

II - Órgãos de Direção Geral:

a) Comando-Geral: 1. Gabinete do Comando-Geral;

b) Subcomando-Geral: 1. Gabinete do Subcomando-Geral; 2. Centro de Gestão Estratégica; 3. Companhia Independente de Comando e Serviços;

III - Órgãos de Direção Estratégica:

a) Comando de Operações Policiais Militares; b) Comando de Operações de Inteligência;

IV - Corregedoria da Polícia Militar;

V - Órgãos de Direção Tática:

a) Comandos de Policiamento Regionais;
b) Comando de Policiamento Especializado;

VI - Órgãos de Direção Administrativa e Logística:

a) Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão: 1. Centro Corporativo de Projetos; b) Departamento de Pessoal; c)

Departamento de Apoio Logístico: 1. Centro de Material Bélico; 2. Centro de Arquitetura e Engenharia; d) Departamento de Modernização e Tecnologia; e) Departamento de Auditoria e Finanças; f) Departamento de Comunicação Social;

VII - Órgãos de Direção Setorial:

a) Departamento de Polícia Comunitária e Direitos Humanos; b) Departamento de Promoção Social; c) Departamento de Saúde: 1. Hospital da Polícia Militar; 2. Odontoclínica da Polícia Militar; 3. Juntas Militares Estaduais de Saúde; d) Instituto de Ensino e Pesquisa: 1. Centro de Educação Física e Desportos;

VIII - Órgãos de Execução do Ensino:

a) Academia de Polícia Militar; b) Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças Policiais Militares: 1. Batalhões de Ensino, Instrução e Capacitação; c) Colégios da Polícia Militar;

IX - Órgão de Execução Operacional: a) Unidades Operacionais Policiais Militares;

X - Ouvidoria.

Após conhecermos o organograma da PMBA, faremos uma reflexão: Onde estão os outros policiais, além dos que vemos nas viaturas? A resposta é simples. Estão em todo lugar. A PMBA é uma grande instituição do Estado que trabalha não apenas com a segurança pública *a priori*, trata também de diversos outros segmentos dentro de sua própria estrutura, como o incentivo ao esporte; constante capacitação de pessoas; desenvolvimento de políticas de melhoria nas já existente políticas públicas de segurança, entre outras ações.

Em relação a esta pesquisa, buscamos conhecer os policiais que estão na base desse organograma, que são aqueles que estão diretamente ligados à sociedade e diariamente estão em contato com a população. São estes vinculados ao Comando de Operações Policiais Militares, mais especificamente, policiais de uma Companhia Independente de Polícia Militar - CIPM, responsável por promover as ações policiais de prevenção e repressão nos territórios que abrange. Abaixo, perfilamos os policiais militares entrevistados.

A título de informação, em uma entrevista a uma rádio metropolitana no ano de 2017, o então Secretário de Segurança Pública do Estado da Bahia afirmou que a PMBA contava com um efetivo de 33 mil policiais, o que na visão dele seria um problema, pois o ideal seriam 45 mil policiais na ativa. Então, o fato que evidencia o desconhecimento da população sobre a PMBA é a ausência de promoção da política pública de segurança e tentativas de aproximação face à população em geral, aliada ao insuficiente efetivo da Corporação, principalmente no recôncavo e no interior da Bahia. O que veremos no subtítulo a seguir é um detalhamento das percepções de alguns Policiais Militares da Bahia em relação ao seu entendimento sobre o PPV - BA.

4.2 O DIA A DIA DOS POLICIAIS: RELATOS DAS EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS SOB AS DIRETRIZES DO PACTO PELA VIDA

O contexto da prática que resolvemos investigar nesta pesquisa está diretamente relacionado aos modelos adotados pelos burocratas de linha de frente em suas rotinas de trabalho, que de acordo com as ponderações de Dantas (2005),

[...] Lipsky (1980) argumenta que, embora os agentes estejam relacionados a áreas diferentes de políticas públicas, como segurança, saúde ou educação, as condições de trabalho do servidor trazem características comuns que têm efeito sobre a burocracia de linha de maneira geral. Algumas delas são: inadequação crônica de recursos em relação às atividades que o funcionário precisa desenvolver; demanda sempre crescente de serviços [...] (DANTAS, 2005. Pág. 82)

Ou seja, o agente policial, que tem por função a preservação da lei e da ordem social, pode não conseguir executar suas funções por completo, como determinam seus supervisores hierárquicos, pois, a carência de suporte institucional, sua rígida estrutura de carreira e o crescente aumento da demanda de trabalho, podem acarretar a adaptação positiva ou negativa na prestação dos serviços a serem ofertados para a sociedade, como forma de sobrevivência do agente no seu contexto funcional da prática, ressonando na efetividade do serviço prestado¹⁷.

Em outras palavras, para encontrarmos as mudanças investigadas no contexto da prática, precisamos entender como os agentes policiais percebem a mudança ou fixidez das formas de

¹⁷ Em consonância com as idéias apresentadas por Oliveira (2012), Págs. 13-14.

ação em seu cotidiano diante da implementação do PPV – BA, já que a “Segurança pública com cidadania” foi tão elencada na formulação da política proposta.

A forma de conseguir esses dados se deu através de entrevistas semiestruturadas, permitindo, assim, que os entrevistados pudessem responder as perguntas mais livremente, relatando suas rotinas de trabalho e suas experiências vividas durante o processo de implementação da política PPV – BA.

4.2.1 OS POLICIAIS ENTREVISTADOS E O PPV - BA NA 27ª CIPM

Como já discutido, sobre os entraves relacionados à rotina de trabalho dos Policiais Militares, podemos refletir, de acordo com as ideias propostas por Lipsky (1980), sobre as falas dos policiais entrevistados na 27ª CIPM de Cruz das Almas – BA. Vale salientar que, das diversas categorias de análise extraídas das entrevistas, algumas foram enfatizadas pelos entrevistados, que não se comunicaram durante as entrevistas ou estiveram no mesmo ambiente que o colega enquanto esse era entrevistado, como: Intersetorialidade, que foi citada 11 vezes; Tráfico / Crime organizado, que foi citado 11 vezes; A relação com a comunidade, que foi citada 7 vezes; A percepção da eficácia da política de fato, que foi citada 6 vezes; Juventude e promoção da cidadania, cada uma foi citada 4 vezes; Percepção das mudanças no contexto da prática, equipamento de proteção ao policial, alienação e aperfeiçoamentos e capacitação, cada um foi citado 3 vezes. As demais foram citadas 1 ou 2 vezes, e são elas: ação social, sistema prisional, reinserção do infrator na sociedade, formas de abordagem, armamentos, educação, periferia e relação com a vida.

A **intersetorialidade** foi um ponto crucial, segundo os entrevistados. Todos os Respondentes registraram falas que nos guiaram a esta reflexão, a exemplo do (a) Respondente R1, que relatou:

O PPV – BA é um programa da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, e como o nome já diz é um pacto, esse pacto não partir só da Polícia Militar, da Secretaria de Segurança Pública, deve envolver outros setores, inclusive da sociedade, como: educação, assistência à cultura [...] – R1

Assim como o (a) Respondente 1, os demais também relataram que interrelação e colaboração entre os diversos segmentos do Estado representam uma intersecção positiva no que concerne à eficácia das políticas em uso ofertadas para a sociedade. Então, se analisarmos a fala do (a) Respondente 1, percebemos que há uma preocupação do Policial em evidenciar

que o Estado deve promover suporte de maneira mais enérgica ao lado da PMBA, não apenas como braço armado, mas também como garantidor dos direitos sociais.

Em outra oportunidade, o (a) Respondente 4 reafirmou o que constatamos na fala anterior de seu par, dizendo:

Nós estamos sempre fazendo o nosso papel enquanto Polícia, mas não dá pra Polícia fazer tudo. O Estado tem que levar a saúde, educação e lazer pra o povo saber que a Polícia está ali pra resolver as questões da segurança [...] - R4

Diante dessas falas, façamos um paralelo com as ideias de Lopes (2005), que diz acerca da incongruência entre os mecanismos que moldam o cidadão desde sua base:

O Relatório Sobre a Prevenção do Crime e da Violência e Promoção da Segurança Pública (SENASP, 2004) compreende como fatores de risco a desorganização social, comunitária e familiar; a desigualdade de oportunidade nas áreas de saúde, educação, trabalho, segurança e justiça; discriminação; marginalização e exclusão de grupos minoritários; a disseminação de valores, normas e atitudes favoráveis ao crime e à violência; as relações com familiares, amigos e conhecidos envolvidos com o crime e a violência; a ausência ou fragilidade de políticas/programas de prevenção do crime e da violência. (LOPES, 2005. Pág. 124)

Em outras palavras, podemos refletir sobre as falas acima, levando em consideração que são policiais que, há mais de 15 anos em média, trabalham em área, ou seja, diretamente com o cidadão. Portanto, quando o (a) Respondente R4 traz em foco que a polícia “está ali para resolver as questões de segurança” e o (a) Respondente R1 diz que o PPV - BA “deve envolver outros setores, inclusive da sociedade, como: educação, assistência à cultura”, é axiomático que a inércia e pouquidade das ações essenciais do Estado acabam por dificultar o cumprimento eficaz da política de fato.

Outrora, uma categoria de análise emergiu ao término da primeira pergunta aos entrevistados: **a relação com a sociedade**. Neste ponto, identificamos um dos primeiros entraves em relação à implementação da política de fato,

Sim, sobre o Pacto, eu não cheguei a ler ele todo não, mas eu acho assim, que hoje é muito difícil conscientizar o povo da ação da Polícia Militar, porque a maioria do povo não gosta da PM. – R3

Analogamente, recorremos a Adorno (1996), que, de forma perspicaz, ressalta,

Muitas vezes, sob pressões da “opinião pública”, as políticas públicas de segurança formulam diretrizes às agências policiais no sentido de conter a violência a qualquer custo, mesmo que para isso seja necessário comprometer

vidas de indivíduos suspeitos do cometimento de crimes. (ADORNO, 1996. Pág. 94-95)

Em síntese, a visão do (a) policial sobre a relação de confiança entre ele (a) e o cidadão remete ao estreitamento dos laços entre eles, por consequência das estratégias esfaceladas dos órgãos responsáveis por planejar, de maneira minuciosa, as diretrizes de ação dos agentes de linha de frente.

O relacionamento entre a polícia e a sociedade passou a ser um ponto crucial para nossa pesquisa, pois há fortes evidências que a política pública de segurança e a sua implementação se mostram desarmônicas. Entretanto, na fala de outro entrevistado, percebemos que há uma visão paralela sobre o fato, segundo o (a) Respondente R7,

Eu vejo o pacto hoje como uma grande mudança na polícia porque, desde sempre a PMBA tem se esforçado para se aproximar da sociedade, e hoje nós temos uma relação de fraternidade com ela. - R7

Apesar das respostas objetivas, ainda faltavam dados para uma investigação mais aprofundada do fenômeno. Então, nas perguntas seguintes da entrevista, buscamos entender como se dá este distanciamento ressaltado anteriormente pelos agentes, e as respostas foram intrigantes.

Quando o assunto passou a ser **a mudança percebida no contexto de trabalho**, a maioria dos (as) Respondentes, quase que imediatamente, traçou um perfil dos protagonistas dos problemas enfrentados diariamente pela instituição: os jovens abraçados pelo crime organizado e seu segmento mais latente: o tráfico de drogas. Na fala do Respondente R1, notamos a presença marcante da recorrência dos resultados nas operações, visto que o (a) policial definiu a idade média dos jovens abordados em seu cotidiano.

[...] a juventude, que é uma grande parte da criminalidade na Bahia principalmente, precisa ser assistida. Antes, há 13 anos atrás, o marginal ele tinha 25 anos em média, de 21 a 25 anos, hoje o marginal já tem entre 14 a 18 anos em média – R1

Com esta fala, abre-se uma discussão muito abrangente sobre a maioridade penal. Mas se restringirmos o *locus* que concerne ao perfil do jovem envolvido com o crime organizado nas cidades abrangidas pela 27ª CIPM, percebemos uma diminuição dramática da idade média desses jovens. Com o propósito de comparar as ações do Estado com as ações da PMBA e, apesar de não avaliarmos este mérito, é preciso trazer à luz o que, paradoxalmente propunha o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, na visão de Adorno (1996),

Contudo, verdade seja dita, o Estatuto se revela mais preocupado em proteger os adolescentes autores de infração à lei penal do que as crianças e adolescentes em situação de risco. Neste particular, o texto legal limita-se a reafirmar os princípios constitucionais que lhes conferem direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, à convivência familiar, protegendo-os contra a exploração, a negligência, a discriminação e aos maus tratos. Pouco ou quase nada disciplina quanto a esses direitos. (ADORNO, 1996. Pág. 87)

Em outras palavras, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi proposto a fim de promover, como a própria legislação dita, todos os cuidados e suportes necessários para o jovem crescer e ser inserido na sociedade com toda sua capacidade de viver com dignidade. Entretanto, como anteriormente mencionado, através do PPV - BA, o Estado deixa a cargo da Polícia Militar, a tarefa de ser uma força ostensiva, disciplinar, assistencialista e pedagógica, quando a Instituição não detém os meios de executar as tarefas não previstas em seu estatuto e em sua organização institucional.

Para complementar, ainda sobre planejamento e organização institucional, no recente Plano Estratégico 2017-2025 da PMBA, não houve nenhuma referência direta ao PPV – BA diretamente. As breves explicações sobre o que poderia ser parecido com a proposta do PPV – BA veio em forma de “Serviços finalísticos”, afirmando que uma iniciativa forte deste plano estratégico seria:

[...] fomentar a polícia comunitária:

Iniciativa 8.1 Subsidiar a criação e implantação do Sistema de Avaliação de Desempenho das Unidades Operacionais;

Iniciativa 8.2 Modernizar e reativar o Sistema de Informação de Ações Preventivas;

Iniciativa 8.3 Atualizar e difundir a doutrina de Polícia Comunitária

Iniciativa 8.4 Desenvolver programa educativo de respeito aos direitos humanos. (POLÍCIA MILITAR DA BAHIA, 2017. Pág. 65)

Em suma: o PPV – BA, sob a ótica de seus implementadores aqui respondentes, até este ponto da entrevista, pareceu ser uma política frágil e apressada, muitas vezes desacreditada pelos implementadores, mas sempre existente e cotidiana nas ações dos policiais da 27ª CIPM de Cruz das Almas – BA.

No que tange à mudança das ações no contexto da prática, pudemos observar, através da fala do Respondente R6, que há um notório distanciamento no modo de se ver e fazer segurança pública, pois, segundo ele:

É utópico e é saudosismo, como dizia lá, Casimiro de Abreu: “Oh! Que saudades que tenho da aurora da minha vida, da minha infância querida, que

os anos não trazem mais!” A gente vê aqui, principalmente no interior, aquele saudosismo, né? De voltar a dormir com as portas abertas, em que a violência pela era praticamente zero [...] a gente percebe que a violência cresceu, com uma progressão geométrica e o processo de modernização de se ver e fazer Segurança Pública cresceu de forma aritmética. Então não se concebe mais hoje um modelo de polícia tentando retomar o passado de 30 anos atrás. Então a gente percebe muito essa mudança. - R6

Dando fé a fala do Respondente R6, o Atlas da Violência 2017 constatou um aumento de 9,74% do número de homicídios um ano após a implementação do PPV – BA em 2011, que passou de 5.549 homicídios para 6.148 só na Bahia.

Ao término das entrevistas, as respostas responsáveis por trazer em foco reflexões intrínsecas às bases teóricas utilizadas neste trabalho foram surgindo. A exemplo da alienação descrita por Michael Lipsky (1980), que de acordo com Lima e D'ascenzi (2013),

Lipsky (1980) expõe que as condições de trabalho é que determinam a atuação desse tipo de burocracia e destaca as características consideradas mais relevantes. Primeiro, os recursos são cronicamente inadequados para as tarefas a serem desenvolvidas. Segundo: a demanda pelo serviço tende a aumentar até encontrar a oferta. Para Lipsky, isso acarreta na prisão dos burocratas de nível de rua em um ciclo de mediocridade: quanto melhor o programa e mais sensível às necessidades dos cidadãos, maior será a demanda para o serviço. Terceiro, os objetivos dos serviços públicos tendem a ser vagos, conflitantes, ambíguos e, muitas vezes, representam horizontes desejáveis e não alvos fixos. (LIMA e D’ASCENZI, 2013. Pág. 4)

Em consonância com a citação acima, o (a) Respondente R3 disse

A gente sai todos os dias de casa, bota uma farda e vai pra rua pra proteger o cidadão. Mas a gente tem que se preocupar tanto com a nossa própria vida, que é difícil você ir até o povo pra tentar aproximar eles da gente. - R3

Obtivemos então um relato que se refere às **rotinas e simplificações** que são criadas para lidar com a complexidade do trabalho. Logo após isso, outro (a) Respondente relatou acerca dos **insumos de trabalho da época** que ingressou na PMBA,

Pois é, antes, lá na época que eu entrei na PM, a gente trabalhava [...] com um “canela seca”¹⁸ ou uma tonfa (Bastão operacional) dura que nem pau, oxe, os meliantes não aguentavam ver a gente chegar, que corria tudo. [...] lá na época que eu entrei na PM, a gente nem precisava trabalhar de colete – R3.

Finalmente, quando perguntamos sobre a percepção acerca da **eficácia da política** que os (as) burocratas implementavam em seu contexto de trabalho, muito surgiu sobre essa

¹⁸ Revolver da marca Taurus®, no calibre .38S&L, adotado pelas forças policiais no Brasil, entre a década de 1960 e 1990.

categoria. Através das falas dos entrevistados, percebemos que a política PPV – BA, no contexto em que ela foi formulada e de acordo com a realidade da área abrangida pela 27ª CIPM, tem-se mostrado ineficaz em suas diretrizes, na visão de seus implementadores de linha de frente, que de acordo com o Respondente R1,

Seria muito infantil da minha parte não admitir que sem dúvida há falhas de alguns executores. Existem falhas talvez de algumas coisas no projeto, sem dúvida, devem existir coisas, essas que com estudo e com o passar do tempo vão sendo aprimoradas. Então, as falhas, às vezes, na implantação não existem, mas devido à evolução do sistema e da população, falhas sempre irão existir, ou nem digo falhas, ajustes a serem adotados como toda a política feita por executores, talvez na execução, alguns momentos, não seja implantada da forma devida, da forma que se espera. - R1

E também o Respondente R5,

O que é que eu quero te dizer, em resumo Mateus, é que é esse pacto como o Pacto Pela Vida ele não tem tido um resultado mais satisfatório, mais benéfico, para a sociedade e que garanta mais e promova mais cidadania a população. - R5

As demais respostas referentes às outras categorias de análise tratam de temas diversos, direta e indiretamente ligados às questões discutidas ao longo desta pesquisa, que poderão ser disponibilizadas, sem a identificação dos respondentes, para fins estritamente acadêmicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, buscamos responder a pergunta: **como se dá a implementação da política Pacto Pela Vida na área de atuação da 27ª CIPM, vinculado ao CPRL - BA, na perspectiva do burocrata de linha de frente, compreendendo o período entre junho de 2017 até junho de 2018?**

Inicialmente, buscamos entender o que é uma política pública, como se dá o processo de formulação até sua avaliação, seguindo o ciclo proposto por Secchi (2012), além dos modelos de análise das políticas públicas; o histórico da segurança pública e das polícias militares no Brasil, e como de fato surgiu a política pública de segurança Pacto Pela Vida no contexto da Bahia. Quando fomos à campo, decidimos investigar diretamente na fonte, ou seja, no comando de operações da PMBA na região pesquisada. Para levantarmos os dados, buscamos os dados com as dimensões propostas no Quadro 2 (pág. 40). Com isso, optamos por colher das entrevistas, as categorias de análise *a posteriori*, e fomos felizes nesta escolha. Identificamos 19 categorias de análise *a posteriori*, advindas das respostas das entrevistas.

Fora do campo, buscamos as bases que sustentam qualquer política pública neste País: recursos financeiros. O caminho para obtenção desses dados secundários foi a base de convênios do Governo Federal, que nos surpreendeu ao exibir um quadro repleto de espaços vazios. Ou quando fizemos uma busca mais avançada, encontramos, em sua maioria, convênios cancelados ou divergentes da política PPV – BA, a qual estávamos pesquisando.

Em suma, o que encontramos, nessa jornada, foram dados sobre a negligência do Estado em face do crescente aumento dos índices de violência que tem assolado este País por um longo período. Além das múltiplas e vagas políticas públicas de segurança pensadas e em parte criadas para atender uma demanda crescente que nunca conseguiu ser sanada.

Em consequência disto, como discutido na base teórica, a extremidade que mais seria afetada pela ineficácia da política de fato seria a ponta responsável pela implementação, visto que o sistema adotado no Brasil é corriqueiramente o *top-down*¹⁹. Então, a PMBA como um

¹⁹ Modelo top-down (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre "Política e Administração" (W.J. Ison, 1887), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração). Secchi, 2012. Pág. 47.

todo, tem buscado cumprir seu papel como pactuante dessa política, entretanto, são muitos os entraves capazes de reduzir sua eficaz implementação.

Em resumo, os resultados desta pesquisa se revelam através da falta de investimentos no segmento da segurança pública no Estado da Bahia, principalmente no que concerne à política PPV – BA: A imprecisão dos órgãos responsáveis por coordenar as ações de segurança e cidadania em face dos problemas emergentes das diversas camadas sociais, exigindo da PMBA soluções para problemas dos quais a Polícia Militar não foi preparada para sanar; a ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação da política PPV – BA, em relação ao seu impacto; e o revés no objetivo principal da política de fato: a aproximação da PMBA e a comunidade.

Ao autor, ficou claro que a vertente “Segurança Pública” nunca representou um fator preponderante nos planos reais de governo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo deixada sempre em segundo plano pelos governantes que guiaram o Brasil à situação que se encontra. Isso se mostra latente na constante interiorização da violência, deixando os grandes centros para os municípios menores, como no caso do Recôncavo da Bahia, que, ao longo dos anos, têm sido infestada com organizações criminosas, que antes atuavam nos grandes centros e migraram para o interior.

É preciso relembrar que não é só culpa do Estado Brasileiro esta irrelevância dada à segurança pública no país, como também se atribui culpa aos ditos “avanços” na política nacional de direito humanos, que surrupiou o significado de “segurança pública” para o conceito atual que prioriza, principalmente, a população carcerária e infratora, ao invés da população que mantém-se firme sob as normas que regem a sociedade em que vivemos.

É urgente que as autoridades responsáveis pela formulação dessas políticas públicas de segurança reavaliem e estudem o campo, levando em consideração a percepção daqueles que fazem parte concomitantemente, da estrutura que garante a paz e a estabilidade nos cernes da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. 282 p. Tese (apresentada como exigência parcial para o Concurso de Livre-Docência em Ciências Humanas) - Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydée; MORAES, Luciane. 2006. "**Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais**". São Paulo em Perspectiva, v. 21: 39-52.

BAHIA, Lei nº 12.357 de 26 de setembro de 2011. **Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências**. Salvador - BA, 2011. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1029307/lei-12357-11>. Acesso em: 09 de janeiro de 2018.

BAHIA, Polícia Militar da. **Breve histórico da PMBA**. Disponível em: http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=446&Itemid=429. Acesso em: 19 de fevereiro de 2018.

BAHIA, Polícia Militar da. Plano estratégico da PMBA 2017-2025. Salvador, BA. 2017. Disponível em: http://www.pm.ba.gov.br/arquivos/PlanoEstrategicoPMBA_2017-2025.pdf. Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

BARBOSA, Nelson Bezerra; NAJBERG, Estela. **Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 30., 2006, São Paulo. Anais eletrônicos, 2006. 16p. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG276.pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

BEATO FILHO, Cláudio C.. **Políticas públicas de segurança: Equidade, Eficiência e Accountability***, São Paulo Perspec., São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, Dec. 1999. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 22 out. de 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000400003>.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, Mar. 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015&lng=en&nrm=iso. acessado em 14 de novembro de 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000100015>.

BIROL, Alline Pedra Jorge. **PROJETO BRA/04/029 - Segurança Cidadã: Panorama das DEAM's no Brasil e identificação de Boas Práticas**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/Revis%C3%A3o%20Substantiva%20J%20%20assinada%20em%2029Jun2012.pdf>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório de Atividades: Implantação do Sistema Único de Segurança Pública. 2007**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_senasp/r_senasp_susp_2007.pdf, acesso em 03/05/2016.

C. A. COSTA GOMES¹, G.E.B.O. COSTA GOMES². **Exame da eficácia das políticas públicas para redução de homicídios no Estado da Bahia.** 2012. 54 INTERNATIONAL CONGRESS OF AMERICANISTS. Universidade de Vienna. Disponível em: <<http://ica2012.univie.ac.at/>> Acesso em: 08 de janeiro de 2018.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.** Rev. katálysis, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, Junho de 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 de outubro 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000100007>.

CASA CIVIL. **Base Legislativa Federal.** Brasília, DF. 2017. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=/legisla/legislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed>. Acesso em: 30 de janeiro de 2018.

CASA CIVIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Brasília, DF. 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 21 de fevereiro de 2018.

CERQUEIRA, LIMA, BUENO *et al.* **Atlas da violência 2017** disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2018.

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia.** 138f. Dissertação Programa Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, 2005.

FEDERAL, SENADO. **Polícias militares têm origem no século 19.** 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/25/policias-militares-tem-origem-no-seculo-19>> Acesso em: 02 de Fev. 2018.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. **Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas.** Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, set. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000300776&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>.

GLOBO, Editora. **A polícia que mata.** Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/11/policia-que-mata.html>. Acesso em: 22 de janeiro de 2018.

GOMES, C. A. C. ; GOMES, G.E.B.O.C. **Exame da eficácia das políticas públicas para redução de homicídios no Estado da Bahia,** 54 INTERNATIONAL CONGRESS OF AMERICANISTS -University of Vienna, 1 - 15. VIENNA, AUSTRIA, 15 - 20 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.observatorioseguranca.org/pdf/exame%20dos%20homic%EDdios%20no%20Brasil%20e%20na%20Bahia.pdf>> Acesso em: 22 de outubro de 2017.

GOVERNO FEDERAL. **Plano Nacional de Segurança Pública dos anos 2000**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2018.

GOVERNO FEDERAL. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 11 de novembro de 2017.

GOVERNO FEDERAL. Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. **Plano Nacional de Segurança Pública 2007**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/acervo/publicacoes>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

HERMES, Ivenio. **CVLI: A Nomenclatura e Suas Estatísticas Valorizadoras da Vida**. 2014. Disponível em: < <http://j.mp/1u8P4Sj> >. Publicado em: 21 jul. 2014.

HOLANDA FERREIRA, Aurelio Buarque De. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª Edição. 2272 p. Editora Positivo. Curitiba, 2014.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RAMOS, Silvia. **Por que é tão difícil implementar uma política de segurança?** Observatório da Cidadania - Relatório 2002. Rio de Janeiro: Ibase, 2002, p. 46-54. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2017/01/panorbrasileiroa2002_bra.pdf> Acesso em 22 de outubro 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dec. 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>.

LIMA, Renato Sérgio de. BUENO, Samira. SANTOS, Thandara. **Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da segurança pública**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo, jun./jul. de 2014. 104 páginas. Disponível em:<http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20_seguranca_publica_2014.pdf> Acesso em: 06 de jan. de 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. **Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 65, p. 188-208, 2014.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, Apr. 2006. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Oct. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>.

MIGUEL, Marco Antônio Alves. **Ciências policiais de segurança e ordem pública: conceituação e relevâncias**, Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança, v. 4: 1 - 17. 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/download/1100/988>> Acesso em: 22 de outubro de 2017.

MOREIRA, Tácio. Grupo Metr pole, reportagem: Com efetivo de 33 mil PMs, secretário cita déficit de 12 mil policiais: "Ideal seria 45 mil". Disponível em: <https://www.metro1.com.br/noticias/bahia/42954,com-efetivo-de-33-mil-pms-secretario-cita-deficit-de-12-mil-policiais-ideal-seria-45-mil.html> Acesso em: 20 de Junho de 2018.

NETO, Paulo Nascimento et al . **Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 49, n. 4, p. 847-868, ago. 2015 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000400847&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 19 nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612132489>.

OLIVEIRA, Ant nio. **Burocratas de linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas.** Revista Adm. Pública [online] - Rio de Janeiro 46(6): 1551-73, nov. /dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>> Acesso em 22 de outubro 2017.

PEREZ, José Roberto Rus. **Por que pesquisar implementa o de políticas educacionais atualmente?.** Educ. Soc., Campinas , v. 31, n. 113, p. 1179-1193, Dec. 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400007&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Dec. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400007>.

PERNAMBUCO. **Decreto n  30.569, de 29 de junho de 2007.** Cria o Comit  Estadual de Governança do Pacto Pela Vida, e dá outras providências. Pernambuco, 2007. Disponível em: www.prpe.mp.br/internet/index.php/internet/.../1/.../Decret_Estadual30569.pdf

PIRES, R. R. C. **Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementa o.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 54, art. 17, p. 147-187, 2009.

PIRES, Roberto Rocha C.. **Estilos de implementa o e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil.** Dados, Rio de Janeiro , v. 52, n. 3, p. 734-769, 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000300006&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Dec. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000300006>.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** Brasília: ENAP, 1997.

SANTOS, Fernanda Bastos. **Análise da Implementa o do Programa Nacional de Assistência Estudantil na UFRB/CAHL: um olhar para a atua o dos burocratas de linha de frente.** 2017. 89 f. Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Centro de Artes Humanidades e Letras, Cachoeira.

SANTOS, Iris Gomes; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, Ernesto F. L.. **A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010).** Opinião Pública, Campinas, SP, v. 21, n. 1, p. 105-131, nov. 2015. ISSN 1807-0191. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641578>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, caso práticos** / Leonardo Secchi. - São Paulo: Cengage Learning, 33 - 58. 2012.

SENADO FEDERAL. **Polícias militares têm origem no século 19**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/25/policias-militares-tem-origem-no-seculo-19>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

SILVA, G. F. "**Considerações sobre criminalidade: marginalização, medo e mitos no Brasil**". Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, Ano 05, Edição 08 fev/mar 2011.

SILVA, João Apolinário da. **Crime in central cities of Bahia**. 2010. 318 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano) - Universidade Salvador, Salvador, 2010. Disponível em: <http://tede.unifacs.br/tede/bitstream/tede/155/1/Tese%20Joao%20Apolinario.pdf> Acesso em: 22 de outubro 2017.

SOUZA, Celina. "**Estado do campo**" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, Feb. 2003. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100003&lng=en&nrm=iso. access on 19 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>.

UFRB. Pró-Reitoria de Graduação. **Projeto pedagógico do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública**. Cruz das Almas – BA. 2010. 54p. Disponível em: https://ufrb.edu.br/cahl/images/legislacao/Projeto_Pedagogico_do_Curso_Superior_de_Tecnologia_em_Gestao_Publica-e-mec-30.07.2012.pdf. Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

WASELFISZ, Jacob. **Mapa da Violência contra os jovens do Brasil**. Júlio Jacob Waiselfisz. Rio de Janeiro : Garamond, 1998. 136 páginas.

APENDICE A

Carta de apresentação à 27ª CIPM de Cruz das Almas



Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Centro de Artes, Humanidades e Letras
Curso Superior de Tecnologia em Gestão
Pública



Ao Ilustríssimo Senhor Major PM

Marcos Davi dos Santos Pinto,

Cachoeira, 25 de Maio de 2018

Prezado Senhor,

Venho mui respeitosamente indagar acerca da possibilidade de sua participação na pesquisa acadêmica intitulada: “Uma análise da implementação da política pública Pacto Pela Vida na 27ª CIPM de Cruz das Almas sob o olhar dos burocratas de linha de frente”. Trata-se de trabalho de conclusão de curso de minha autoria, formando no Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal da Bahia, orientado pela Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas (SIAPE 1844377). Seu objetivo é entender como se dá implementação do Pacto Pela Vida através da visão do burocrata de linha de frente, no contexto das regiões abrangidas pela 27ª CIPM, de forma a estabelecer uma análise entre a política de fato e a política em uso, levantando a discussão da margem de manobra do agente policial em suas atribuições legais e o efeito ressonante desta margem nos beneficiários diretos dessa política.

Para que seja possível alcançar alguns resultados neste trabalho, serão necessárias algumas rápidas entrevistas (de 10 a 15 minutos), com V. S.^a e alguns policiais do quadro de praças, que estiverem dispostos e disponíveis na ocasião. Também será disponibilizado um termo de consentimento livre esclarecido dispondo que o conteúdo da entrevista é para uso

estritamente acadêmico e que não serão divulgados nomes, endereços ou qualquer outro dado que possa vir a identificar o entrevistado, exceto V. S. ^a, em face de vosso comando.

Na hipótese de V. S. ^a disponibilizar-se a participar, pleiteio que sinalize sua decisão através das formas de contato que deixarei abaixo para que possamos marcar um dia de sua preferência, a fim de realizarmos a entrevista.

Aproveito o ensejo para renovar protestos de estima, consideração e apreço.

Atenciosamente,

Mateus Carvalho.

MATEUS ANDRADE DE CARVALHO
Discente do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
Email: mateus_g10@hotmail.com
Ou através da CB PM Rita Matos.

APÊNDICE B

Termo de Consentimento Livre e Informado

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar da pesquisa intitulada “Uma análise da implementação da política pública Pacto Pela Vida na 27ª CIPM de Cruz das Almas sob o olhar do burocrata de linha de frente” desenvolvida pelo graduando Mateus Andrade de Carvalho, do Curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), orientado pela Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas, também da UFRB.

Esta pesquisa, que integra o trabalho de conclusão de curso, tem como objetivo analisar a implementação da política Pacto Pela Vida na área de atuação da 27ª CIPM na perspectiva do burocrata de linha de frente, além de pesquisar a ação da política pública no contexto social da cidade de Cachoeira e seus distritos, através da visão dos implementadores.

Sua participação nesta pesquisa é voluntária e se dará por meio de uma entrevista semiestruturada, com gravação de áudio, após um aviso prévio informado no ato da primeira pergunta. Após o início da gravação, será considerada iniciada a gravação quando for pronunciada a frase “Estou dando início a esta gravação”.

Os riscos decorrentes de sua participação nesta pesquisa são: o desconforto por responder questões relacionadas ao seu ambiente de trabalho, a possibilidade de atrapalhar a realização de suas atividades laborais e educacionais, a necessidade de disponibilização do seu tempo. Entretanto, como forma de minimizar/evitar tais riscos, as entrevistas serão previamente agendadas.

Esclarecemos que se o (a) Sr. (a) aceitar participar desta pesquisa estará colaborando para a construção de uma Universidade que integra em seu projeto a produção de conhecimento de forma a contribuir para uma região e um país melhores, pois, através dos resultados do estudo realizado, será possível refletir sobre as políticas hoje adotadas.

Se o (a) Sr. (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa.

Ressaltamos que o (a) Sr. (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração por participar desta pesquisa. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade **não será divulgada, sendo guardada em sigilo.**

Para qualquer outra informação, o (a) Sr. (a) poderá entrar em contato com o pesquisador responsável por esta pesquisa no endereço: Rua Ana Nery, n. 25, Centro, Cachoeira, Bahia, Brasil, CEP 44.300-000, telefone (75) 9 8128-3203, e-mail: gestormateuscarvalho@hotmail.com.

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado (a) sobre os objetivos, benefícios e riscos da pesquisa acima descrita e compreendi as explicações fornecidas. Por isso, concordo em participar desta pesquisa, sabendo que não vou ter retorno financeiro e que posso sair a qualquer tempo.

Ass. do (a) Participante

Ass. do (a) Pesquisador(a) Responsável

Cachoeira, Bahia.

_____, ____/____/____.

APENDICE C

Roteiro de entrevista

IDENTIFICAÇÃO PARA CONTROLE DA PESQUISA

Data:

Nome / Patente: _____

Ano de ingresso na PM: _____ / Profissão anterior: _____

Experiência de escala: Área ou administrativo _____ / Cia Espec.: (Ex: CIPE, PETO [...]) _____

Pergunta 1: Como o Sr. (a) define a política de segurança pública Pacto Pela Vida – BA no seu contexto de trabalho?

R: _____

Pergunta 2: O Sr. (a) percebeu alguma mudança nas suas formas de agir como policial militar no contexto de trabalho depois da implementação do Pacto Pela Vida – BA?

R: _____

Pergunta 3: O Sr. (a) considera a política de segurança pública Pacto Pela Vida uma política efetiva, capaz de sanar os problemas cujo enfrentamento ela foi proposta?

R: _____

APENDICE D

Legislação federal com a temática Segurança Pública com Cidadania

LEGISLAÇÃO FEDERAL COM A TEMÁTICA “SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA”			
IDENTIFICAÇÃO	DATA	Situação	Ementa
LEI 13.521/2017	24/11/2017	Não consta revogação expressa	Abre aos orçamentos fiscal e da seguridade social da união, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Cidadania, do Desenvolvimento Social e agrário das cidades, crédito especial no valor de R\$ 330.073.110,00, para os fins que especifica.
LEI 13.516/2017	24/11/2017	Não consta revogação expressa	Abre ao orçamento fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Cidadania, crédito especial no valor de R\$ 60.000.000,00, para o fim que especifica.
DEC 8.938/2016	21/12/2016	Não consta revogação expressa	Altera o decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, que regulamenta a lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a doação de armas apreendidas aos órgãos de segurança pública e às forças armadas.
MPV 755/2016	19/12/2016	Revogada	Altera a lei complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do fundo penitenciário nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.
LEI 13.361/2016	23/11/2016	Não consta revogação expressa	Altera a lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.
MPV 737/2016	06/07/2016	Convertida	Altera a lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.
MPV 734/2016	21/06/2016	Convertida	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com segurança pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos jogos olímpicos e paraolímpicos - rio 2016.
LEI 13.030/2014	24/09/2014	Não consta revogação expressa	Altera o § 9º do art. 8º-e da lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, para incluir os agentes de trânsito entre os beneficiários do projeto bolsa-formação.

DEC 7.443/2011	23/02/2011	Não consta revogação expressa	Regulamenta o art. 8º-e da lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e revoga os arts. 9º a 16 do decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008, que dispõem sobre o projeto bolsa-formação.
-----------------------	------------	-------------------------------	---

Número do Convênio/Pré-Convênio	Ano	Nome do Órgão	Modalidade	Situação	Fundamento Legal	Data Início da Execução	Data Fim da Execução	Data da Assinatura	Data da Publicação	Programa	Número Emenda
857866/2017	2017	MINISTERIO DA SAUDE	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Decreto 6170/2007 e alterações	22/12/2017	22/12/2018	22/12/2017	11/01/2018	AMPLIAÇÃO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA, DE CONTROLE SOCIAL E DE EDUCAÇÃO EM SAÚDE E DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL-2015.20YM	N/A
853896/2017	2017	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016	29/12/2017	30/12/2018	29/12/2017	05/01/2018	2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública / 201D - Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública	28790013
849394/2017	2017	INST.NACIONAL DE EST.E PESQUISAS EDUCACIONAIS	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Portaria Interministerial nº 424/2016	25/08/2017	31/12/2019	25/08/2017	28/08/2017	Programa de apoio às Operações de Segurança da Distribuição e Aplicação dos Instrumentos das Avaliações do Inep.	N/A
841197/2016	2016	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Portaria Interministerial nº 507/2011	29/12/2016	21/03/2018	29/12/2016	02/01/2017	2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública / 201D - Apoio à Estruturação, Reaparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública	27370002
837642/2016	2016	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Portaria Interministerial 507/2011	29/12/2016	21/03/2018	29/12/2016	02/01/2017	2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública / 8855 – Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública	30610003
832029/2016	2016	MINISTERIO DA JUSTICA	Contrato de Repasse	Empenhado, Publicado e Assinado	Decreto 6170/07	30/12/2016	29/03/2019	30/12/2016	12/01/2017	2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública / 8855 – Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública	27510009
826550/2016	2016	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Portaria Interministerial 507/2011, Decreto 6.170/2007	19/04/2016	31/07/2016	19/04/2016	25/04/2016	Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para os Grandes Eventos	N/A
814363/2014	2014	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Não empenhado, Publicado e Não assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 11.530/07 e Portaria Interministerial nº 507/2011 MPOG/MF/CGU.	24/12/2014	24/12/2016	24/12/2014	29/12/2014	2070 - Segurança Pública com Cidadania - Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública - Nacional	N/A

Número do Convênio/Pré-Convênio	Ano	Nome do Órgão	Modalidade	Situação	Fundamento Legal	Data Início da Execução	Data Fim da Execução	Data da Assinatura	Data da Publicação	Programa	Número Emenda
813818/2014	2014	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Não empenhado, Publicado e Não assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 10.201/01 e Portaria Interministerial nº 507/2011 MPOG/MF/CGU.	26/12/2014	26/12/2016	26/12/2014	30/12/2014	2070 - Segurança Pública com Cidadania - Apoio à Estruturação, Reparelhamento , Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública - Nacional	N/A
813487/2014	2014	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 11.530/07 e Portaria MPOG 507/2011.	26/12/2014	27/12/2018	26/12/2014	29/12/2014	2070- Segurana Pblica com Cidadania - Fortalecimento das Instituições de Segurana Pblica ? Brasil Mais Seguro	N/A
813480/2014	2014	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Não empenhado, Publicado e Não assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 11.530/07 e Portaria MPOG 507/2011.	26/12/2014	26/12/2016	26/12/2014	29/12/2014	2070 - Segurança Pública com Cidadania - Valorização de Profissionais e Operadores de Segurança Pública	N/A
802007/2014	2014	INST.NACIONAL	Convênio	Empenhado,	PI nº 507/2011	01/07/2014	28/02/2017	01/07/2014	03/07/2014	Programa de	N/A
Número do Convênio/Pré-Convênio	Ano	Nome do Órgão	Modalidade	Situação	Fundamento Legal	Data Início da Execução	Data Fim da Execução	Data da Assinatura	Data da Publicação	Programa	Número Emenda
		DE EST.E PESQUISAS EDUCACIONAIS		Publicado e Assinado						Apoio às Operações de Segurança Pública na Distribuição dos Instrumentos de Avaliação do Inep durante o triênio 2014 a 2016.	
793617/2013	2013	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Lei nº 8.666/93, LC 101/2000, Decreto nº 6.170/2007, Lei nº 11.530/2007 e Portaria MPOG/ 507/2011.	27/12/2013	27/06/2017	27/12/2013	31/12/2013	2070- Segurança Pública com Cidadania - Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública – Brasil Mais Seguro	N/A
792966/2013	2013	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 11.530/07 e Portaria MPOG 507/2011.	27/12/2013	27/12/2017	27/12/2013	31/12/2013	2070- Segurança Pública com Cidadania - Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública	N/A

792893/2013	2013	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 10.201/01 e Portaria MPOG 507/2011.	27/12/2013	11/07/2016	27/12/2013	30/12/2013	2070 - Segurança Pública com Cidadania - Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade - Nacional	N/A
779036/2012	2012	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	Convênio	Não empenhado, Publicado e Não assinado	PI nº 507 - 24/11/11	28/12/2012	30/06/2014	28/12/2012	18/01/2013	SBF 2018 101V Implantação de Corredores Ecológicos	N/A
777345/2012	2012	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 10.201/01 e Portaria MPOG 507/2011.	26/12/2012	26/12/2014	26/12/2012	28/12/2012	2070 - Segurança Pública com Cidadania - Apoio à Estruturação, Reparelhamento , Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública - Nacional	N/A
777136/2012	2012	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Não	Portaria 507/2011	28/12/2012	01/08/2014	28/12/2012	02/01/2013	Capacitação em Segurança para	N/A
Número do Convênio/Pré-Convênio	Ano	Nome do Órgão	Modalidade	Situação	Fundamento Legal	Data Início da Execução	Data Fim da Execução	Data da Assinatura	Data da Publicação	Programa	Número Emenda
				assinado						Grandes Eventos.	
776372/2012	2012	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 11.530/07 e Portaria MPOG 507/2011.	21/12/2012	21/12/2015	21/12/2012	27/12/2012	2070 - Segurança Pública com Cidadania – Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública	N/A
776355/2012	2012	MINISTERIO DA JUSTICA	Convênio	Empenhado, Publicado e Assinado	Lei 8.666/93, LC 101/00, Decreto 6.170/07, Lei 10.201/01 e Portaria MPOG 507/2011.	26/12/2012	03/03/2015	26/12/2012	28/12/2012	2070 - Segurança Pública com Cidadania - Apoio à Estruturação, Reparelhamento , Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública	N/A