



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**RENATA DE MORAES ROCHA**

**INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES DO ESTADO E A SOCIEDADE NA  
CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA A SEGURANÇA  
PÚBLICA: O CASO DA REDE MUTUÍPE CIDADÃ**

Salvador, BA

2016

**RENATA DE MORAES ROCHA**

**INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES DO ESTADO E A SOCIEDADE NA  
CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA A SEGURANÇA  
PÚBLICA: O CASO DA REDE MUTUÍPE CIDADÃ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Doutora Ivone Freire Costa

Salvador, BA

2016

R672

Rocha, Renata de Moraes,

Interação entre os poderes do Estado e a sociedade na construção de alternativas para a segurança pública: o caso da rede Mutuípe cidadã / por Renata de Moraes Rocha. – 2016.

182 f.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Doutora. Ivone Freire Costa.

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

1. Governança. 2. Redes sociais. 3. Segurança Pública. 4. Poder Judiciário.  
I. Universidade Federal da Bahia

CDD- 342.0418

**RENATA DE MORAES ROCHA**

**INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES DO ESTADO E A SOCIEDADE NA  
CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA A SEGURANÇA  
PÚBLICA: O CASO DA REDE MUTUÍPE CIDADÃ**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestra em Segurança Pública, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia.

Área de Concentração: Segurança Pública.  
Linha de pesquisa “Políticas e Gestão em Segurança Pública”.

Aprovado em 29 de abril de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

**Ivone Freire Costa (UFBA) - Orientadora**

Doutorado em Sociologia Econômica e das Organizações pela Universidade Técnica de Lisboa, Brasil (2003)  
Universidade Federal da Bahia

**Selma Pereira de Santana (UFBA)**

Doutorado em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Brasil (2006)  
Universidade Federal da Bahia

**João Martins Tude (UFBA)**

Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil (2014)  
Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia, Brasil.  
Universidade Federal da Bahia

Dedico esse trabalho a meu esposo Rui Rezende e a meus filhos Cael e Maria Beatriz, amores de minha vida e meu porto seguro.

## **Agradecimentos**

À professora Ivone Freire Costa, minha orientadora, por ter acreditado no meu projeto e por seu pioneirismo na concepção e implementação de um mestrado profissional voltado para o campo da segurança pública e vinculado, muito apropriadamente, à justiça e à cidadania, com periodicidade de aulas que favoreceu a muitos que, como eu, estão distantes da capital do nosso Estado e, agora, não mais longe do conhecimento.

À Íris Gomes pelo seu compromisso e seriedade na co-orientação desse trabalho. Seu conhecimento muito contribuiu para o aprimoramento do resultado e nos momentos de dúvida e inércia seu incentivo e apoio, sempre demonstrados de forma doce e amiga, me deram a força que eu precisava para seguir. Saiba que muito admiro a sua capacidade intelectual e garra. Para você, meu muito obrigado.

Às funcionárias do PROGESP-UFBA, Jamile dos Anjos e Ronilza Passos, pela dedicação, eficiência e atenção no dia-a-dia dos desafios e atividades inerentes ao Mestrado. Sem sua colaboração e cuidado tudo teria ficado muito mais difícil. Sou muito grata a vocês.

Aos cidadãos e instituições de Mutuípe, por terem me oportunizado o conhecimento de sua realidade social e por terem me apoiado nas iniciativas em prol da comunidade, abraçando o Projeto Mutuípe Cidadã com envolvimento. Mas obrigada, principalmente, por terem acolhido a mim e à minha família com amor e amizade.

Aos colegas do Mestrado. A convivência com vocês para mim foi repleta de prazer e alegria e o conhecimento compartilhado cresceram enormemente à minha bagagem sobre “Segurança, Justiça e Cidadania”, e hoje posso dizer que ganhei grandes amigos.

Às minhas irmãs, Roberta e Rafaela Rocha, por sua preocupação e solidariedade, e por terem me inspirado na busca do saber.

A meus pais Paulo e Graça, educadores natos, que sempre estimularam a mim e minhas irmãs a estudar com prazer e entusiasmo e ter como um dos nortes na vida a busca pelo conhecimento.

“E ainda que a fé não seja tão forte a ponto de transportar montanhas, ao menos fica a certeza de que o amor, refletido nas práticas libertadoras, nos faz todos participantes da comunhão entre o Pai, o Filho e o Espírito Santo”.

Frei Betto (2006, p. 310)

## RESUMO

A presente dissertação cumpriu o objetivo de analisar o papel do Poder Judiciário na formação e atuação de uma rede de governança voltada para a elaboração de alternativas na área da segurança pública desenvolvida no município de Mutuípe, Bahia, no período de julho de 2012 a setembro de 2015. Havendo o Poder Judiciário assumido posição central na rede em foco, buscou-se explicar por que e como, apesar de constrangimentos legais e institucionais e de seu histórico insulamento, este Poder conseguiu exercer uma postura politicamente ativa em assuntos inerentes à segurança pública no contexto de ação da rede em questão. Pauta-se a presente investigação na análise das relações institucionais, entre atores dos poderes constituídos e a sociedade, mantidas no campo da segurança pública em função da rede Mutuípe Cidadã. Para tanto, procedeu-se à revisão bibliográfica de teorias relacionadas aos estudos sobre o Judiciário, segurança cidadã, governança e análise de redes sociais. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa consistiu num estudo de caso com utilização de técnicas de observação participante, estatística descritiva, entrevistas semiestruturadas, questionários e sociometria. A partir da análise dos achados, observou-se que o Poder Judiciário logrou êxito em reduzir distanciamentos e resistências entre os atores do sistema, em especial no que diz respeito à participação da sociedade local nas questões de segurança pública. Além disso, identificou-se que mais relevante do que competências legalmente estabelecidas foi o protagonismo do representante do Poder “*in loco*” e a capacidade em construir relações de confiança perante os demais atores, fenômeno possibilitado em função da ausência de outras lideranças e articuladores de ações no campo. Outrossim, aferiu-se que a experiência de governança democrática em rede tende a favorecer o compartilhamento de conhecimento, o entrelaçamento das relações interinstitucionais e a mobilização e ação dos atores em prol de um objetivo comum, inclusive promovendo maior responsabilização e participação. Todavia, observou-se que se fundamentando fortemente a rede na figura de atores específicos e não nas instituições formais, possíveis mudanças ou substituições destes atores são fatores que constituem óbices à continuidade da dinâmica de mutualidade e legitimidade das alternativas e propostas ali geradas.

**Palavras-chave:** Governança democrática, Análise de redes sociais, Segurança Pública, Segurança Cidadã, Poder Judiciário.



## Abstract

This dissertation has fulfilled its goal of analyzing the Judiciary Branch's role in creating and participating in a collaborative governance network, set up to develop alternatives in the municipality of Mutuípe, Bahia's public security, from July/2012 through September/2015. With the Judiciary Branch taking a central position in this network, an explanation was sought after as to how and why, despite legal and institutional constraints, and its history of isolation, this Branch managed to have an active political stance on matters inherent to public security within the context of the network in question. Therefore, this research is based on the analysis of institutional relations among the actors from constituted powers and society, in the public security field through the network Mutuípe Cidadã. Thus, a bibliographical review of theories related to studies of the Judiciary, citizen security, and social network analysis was conducted. Methodologically, the research is a case study using techniques of participant observation, descriptive statistics, interview and questionnaire analysis, and sociometry. From the analysis of the findings, it was observed that the Judiciary Branch was successful in reducing the distance and resistance among actors within the system, particularly regarding participation of local community on matters of public security. Beyond that, it was identified that more relevant than legally established functions was the leading role of the Branch's representative *in loco*, and the ability to build trust with other actors, a phenomenon made possible given the lack of leadership and action coordinators in the field. Moreover, the experience of network democratic governance does favor knowledge sharing, an increase in inter-institutional relations, and actors' mobilization and action towards a common goal, even promoting great responsibility and participation. Nonetheless, as it is strongly based on specific actors and not the institutions they represent, changes in or replacement of these actors are factors that impede the continuity of the dynamics of mutuality, and the legitimacy of the alternatives and proposals developed there.

**Key words:** Democratic governance, network analysis, public security, citizen security, Judiciary Branch

## Lista de Tabelas

Tabela 1 -	Crescimento Populacional de Mutuípe no período de 2000 a 2010 (Total por Gênero, Rural/Urbana).....	76
Tabela 2 –	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) no período de 1991/2010.....	78
Tabela 3 -	Renda, Pobreza e Desigualdade - Mutuípe – BA (1991-2010).....	81
Tabela 4 -	Crimes e Atos Infracionais Registrados pela Polícia Civil em Mutuípe (2008 a 2015).....	88
Tabela 5 -	Crimes e Atos Infracionais nos registros do Sistema Judiciário em Mutuípe (2008 a 2015).....	89
Tabela 6 -	Avaliação da Segurança Pública por Moradores Participantes do Projeto Mutuípe Cidadã.....	96
Tabela 7 -	Sensação de Segurança na percepção dos entrevistados.....	97
Tabela 8 -	Sensação de Segurança dos Moradores Segundo Expectativas de Vitimização.....	97
Tabela 9 -	Sensação de Segurança Acerca do Uso do Espaço Público e Doméstico e nas Relações de Vizinhança.....	98
Tabela 10 -	Composição do Sistema de Segurança Pública no Município.....	117
Tabela 11 -	Responsabilidade no Campo da Segurança Pública.....	118
Tabela 12 -	Grau de Confiança nas Instituições.....	120

## Lista de Ilustrações

Rede Semântica 1 -	Causas associadas ao aumento da violência nos últimos três anos.....	95
Grafo 1 -	Grau de Responsabilidade no Projeto (1º responsável).....	112
Grafo 2 -	Grau de Responsabilidade no Projeto (2º responsável) .....	113
Grafo 3 -	Grau de Responsabilidade no Projeto (5º responsável).....	114
Grafo 4 -	Intermediação de Informação (conversa com mais frequência).....	115
Grafo 5 -	Intermediação de Informação (conversa com menos frequência).....	116
Grafo 6 -	Divisão de responsabilidade entre os poderes no setor da segurança: 1º responsável.....	119
Gráfico 1 -	Objetivos do Projeto por Resultados Alcançados.....	123
Rede Semântica 2 -	Categorias Associadas Como Consequências do Projeto	
	Mutuípe Cidadã.....	127
Grafo 7 -	Cooperação Prática (articulações mais recorrentes).....	127
Grafo 8 -	Cooperação Prática (articulações menos recorrentes).....	128
Gráfico 2 -	Papéis Atribuídos à Sociedade no Campo da Segurança Pública.....	130
Gráfico 3 -	Soluções para os problemas da violência e da criminalidade no município.....	132

## Lista de Abreviaturas e Siglas

AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ARS	Análise de redes sociais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAF	Banco de desenvolvimento da América Latina
CAPS	Centro de atenção psicossocial
CF	Constituição Federal
CIPE	Companhia Independente de policiamento especializado
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CONSEGS	Conselhos Comunitários de Segurança
CP	Código Penal
CREAS	Centro de referência especializado de assistência social
CRAS	Centro de referência de assistência social
CVLI's	Crimes violentos letais intencionais
FJP	Fundação João Pinheiro
GGIM	Gabinetes de Gestão Integrada Municipal
IBGE	Instituto brasileiro de geografia e estatística
IDESP	Instituto de Estudos Econômicos Sociais e Políticos de São Paulo
IDH	Índice de desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEP	Lei de execuções penais
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PC	Polícia Civil
PL	Projeto de Lei
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PM	Polícia Militar
SAIPRO	Sistema de Acompanhamento Integrado de Processos Judiciais
SAMU	Serviço Móvel de Atendimento de Emergência
SIGIP	Sistema de Informação e Gestão Integrada Policial
SISPROPOL	Sistema de Produtividade Policial
SPSS	Programa de Estatística para Ciências Sociais para Windows
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSP	Sistema único de Segurança Pública
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
UF	Unidade da Federação
UN	Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	14
<b>2 NO ESTEIO DA GOVERNANÇA EM REDE</b>	21
<b>3 AS TRANSFORMAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO E SUA ATUAÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA</b>	31
3.1 O PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL: DOS ELITISMOS E ISOLAMENTO ORIGINÁRIOS À BUSCA DA CONSECUÇÃO DA ORDEM JURÍDICA JUSTA E INTERAÇÃO POLÍTICA	31
3.2 A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO PODER POLÍTICO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	41
3.3 EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA SEGURANÇA PÚBLICA	49
<b>4 SEGURANÇA CIDADÃ: APROXIMANDO O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA AOS DITAMES DA DEMOCRACIA</b>	54
4.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA: UM CAMPO EM DISPUTA	54
4.2 SEGURANÇA CIDADÃ E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA RECENTE	63
<b>5 DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE MUTUÍPE E DOS PRINCIPAIS ASPECTOS REFERENTES AO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA</b>	73
5.1 CARACTERIZAÇÃO DA REALIDADE SOCIAL E ECONÔMICA	74
5.2 ASPECTOS DA REALIDADE POLÍTICA, INSTITUCIONAL E DA CRIMINALIDADE	82
<b>5.2.1 Elementos Institucionais e Políticos do Sistema de Segurança e Justiça</b>	83
<b>5.2.2 Criminalidade, Violência e Medo</b>	87
<b>6 A REDE MUTUÍPE CIDADÃ: RECONSTRUINDO A INTERAÇÃO ENTRE O PODER JUDICIÁRIO, OS DEMAIS PODERES E A SOCIEDADE</b>	100
6.1 O PROCESSO DE TESSITURA E DESENVOLVIMENTO DA REDE: ASPECTOS RELACIONAIS	104
6.2 RESULTADOS E IMPACTO DA EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA EM MUTUÍPE	123
<b>6.2.1 Violência e Segurança no Município</b>	124
<b>6.2.2 Cooperação e Articulação entre Órgãos</b>	125
<b>6.2.3 “Accountability” e Participação Social</b>	129
<b>6.2.4 Aprendizagem Cidadã</b>	131
6.3 FATORES EXPLICATIVOS DA TESSITURA DA REDE: CONDIÇÕES FAVORÁVEIS AO PROTAGONISMO DO PODER JUDICIÁRIO	133
<b>6.3.1 Mecanismos Estruturais: Legitimidade e Discrecionabilidade do Poder Judiciário</b>	134

<b>6.3.2 Mecanismo Relacional: Ausência de Espaços de Articulação Interinstitucional e de Nós Centrais no Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal Local</b>	136
<b>6.3.3 Mecanismo Contextual: Crescimento da Sensação de Insegurança e Criminalidade</b>	138
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	140
<b>REFERÊNCIAS</b>	145
<b>REFERÊNCIAS DE MEIOS ELETRÔNICOS</b>	164
<b>APÊNDICE</b>	170

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o Poder Judiciário se caracterizou historicamente pelo distanciamento em relação à sociedade e aos demais Poderes e pela ausência de compromisso com questões sociais e com a efetividade da consecução da ordem jurídica justa, muito em decorrência de sua conformação histórica extremamente elitista e formalista. Todavia, a partir da redemocratização, cujo ápice foi a Carta Constitucional de 1988, e, num segundo momento, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, este Poder tem vivenciado uma gradual mudança, passando crescentemente a se engajar em obter eficiência e efetividade quanto a seu *mister* constitucional de acesso amplo à Justiça, comprometendo-se com a transparência de seus números, com a impessoalidade e a ética, bem como em manter uma maior interação social e política.

Nesse contexto é que Tribunais, Juízes e Conselho Nacional de Justiça, bem como instituições essenciais à administração da Justiça,<sup>1</sup> vêm progressivamente promovendo iniciativas, programas e projetos de natureza cidadã, com vistas à garantia, no mais das vezes, dos direitos fundamentais. No que diz respeito à sua participação no sistema de segurança pública, essencial haja vista sua expertise adquirida na atuação como ator central no sistema de justiça criminal, também se demonstra em ascendência, embora seja ainda aquém do ideal e também pouco estudada.

Na Bahia, em comparação com outros estados, os serviços judiciários, inclusive aqueles inerentes aos processos criminais, têm sido considerados pífios, conforme evidenciado nas estatísticas geradas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2012), bem como identificados atentados a direitos em razão da morosidade processual, a exemplo de prisões ilegais, conforme mostra pesquisa do IPEA (2015). Inobstante, observam-se espaços para transformações no que diz respeito a um maior compromisso social do Judiciário. Exemplo disso é o caso em análise nessa dissertação, o Projeto Mutuípe Cidadã, o qual, apesar do legado de isolamento e desarticulação e superando resistências locais, se constituiu em experiência de caráter participativo e interinstitucional alavancado pelo Poder Judiciário, sob a liderança da autora desta investigação enquanto Juíza de Direito da Comarca.

Esta dissertação é, pois, resultado de reflexões sobre a atuação do Poder Judiciário no sentido de contribuir para a construção de soluções para os problemas locais do município de Mutuípe no campo da segurança pública. No município em questão, um suposto aumento no

---

<sup>1</sup> Ministério Público, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

cometimento de ilícitos praticados por adolescentes e jovens adultos em meados dos anos de 2010 a 2012<sup>2</sup>, conforme alardeado pela opinião pública<sup>3</sup>, fomentou diversas solicitações de auxílio ao Poder Judiciário, em especial por parte de Diretores e professores e findou por promover maior aproximação entre estas esferas governamentais.

Diante da ocorrência de determinados crimes neste período, a opinião pública passou a promover uma responsabilização do Poder Judiciário pela baixa repressividade, entendida como a não decretação de prisão, refletindo uma ideia pautada num modelo de segurança pública cuja solução comum é a repressão e o encarceramento, sem que se sopesassem as circunstâncias sociais do problema, a omissão dos demais Poderes, especialmente do Executivo na área das políticas de proteção social e da família, cada vez mais alheada em relação à educação das crianças e adolescentes. Isso foi observado pela pesquisadora através de diálogos com professores, agentes públicos, cidadãos e veiculações da imprensa local.

Além disso, desde que passou a atuar na Comarca do respectivo município, precocemente foi percebido pela autora um cenário de desarticulação entre instituições e agentes públicos componentes da estrutura da segurança pública<sup>4</sup> e de instituições da rede de proteção social, sendo corriqueiras situações nas quais cidadãos e agentes públicos enfrentavam dificuldades em identificar a instituição e o mecanismo adequado para atender às demandas, prevalecendo muitas vezes a omissão estatal e a descontinuidade de determinadas providências. Verificou-se, inclusive, a ocorrência de desarticulação entre agentes integrantes de um mesmo Poder, vez que apresentavam ação estanque e fragmentada em relação a outros com os quais deveriam trabalhar em regime de colaboração e interação mútua.

Assim, na atividade diária da Magistratura em face dos processos judiciais, mas com os olhos sempre voltados para a sociedade e estruturas governamentais, a pesquisadora identificou que estava sendo inócua e fragmentada a ação dos agentes públicos, posto que efetuada de forma desconectada uns dos outros e alheia à comunidade, o que, aliás, além de impossibilitar diagnósticos precisos e ações eficazes, vinha dando azo para ações de transferência de responsabilidade.

---

<sup>2</sup> Tais como furtos, tentativas de homicídio e tráfico de drogas, bem como um aumento em relação a problemas escolares relacionados à violência, como dano aos objetos escolares, desrespeito para com professores, servidores e alunos, beligerância extrema entre grupos de alunos que passaram a se identificar como rivais, numa zona fronteira entre indisciplina e ilícito (ato infracional ou crime).

<sup>3</sup> Na pesquisa empírica, a partir da análise dos registros da Polícia Civil restou verificado um aumento no cometimento de atos infracionais e crimes no período pesquisado, embora não tão expressivo, sendo que em relação aos homicídios, sequer foi detectado aumento.

<sup>4</sup> Quais sejam: Poder Judiciário, Polícia Civil, Polícia Militar, Poder executivo municipal.



Outrossim, a autora observou certa resistência por parte do Executivo municipal à participação do Poder Judiciário em iniciativas no campo da segurança pública e proteção social, ainda que em áreas inerentes a sua atuação direta, como no caso do cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto.

Cumpra ainda salientar que as sugestões do Poder Judiciário quanto à alocação de recursos<sup>5</sup> destinados à rede de proteção social, cujo público beneficiário também é parte na maioria dos processos judiciais, sequer foram levadas em consideração nas diversas vezes em que foram aventadas, mesmo restando claro que as soluções judiciais dos processos demandavam intervenções por parte da municipalidade no âmbito da assistência social ou da saúde. A atuação do Poder Judiciário em questões relacionadas a problemas familiares, como violências e omissões, e inerentes à criminalidade juvenil, especialmente em Municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), é interdependente da atuação dos órgãos da rede de proteção social<sup>6</sup>, porquanto as soluções devem perpassar por providências e ações a serem executadas de forma compartilhada e coordenada conforme se infere do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90<sup>7</sup>.

Propriamente quanto à participação do Judiciário no campo da segurança pública, passou a verificar a autora que impedito de efetuar uma intervenção maior a título de prevenção das violências e criminalidades, eliminava-se a possibilidade de aproveitamento de sua peculiar experiência e potencial de contribuir para soluções que esta poderia fomentar, reduzindo a margem de construção de soluções e alternativas no campo. Destarte, identificou ser necessário discutir e buscar compreender com mais acuidade os fenômenos da criminalidade, afastando-se de ideias de tipo senso comum, a fim de focar as soluções em ideários mais sociais e menos repressivos, assim como promover uma maior interação e

---

<sup>5</sup> Ressalte-se que a participação do Poder Judiciário na área em questão não está prevista constitucionalmente e é incomum na Administração Pública, sendo cogitada tal participação a partir de uma lógica de articulação horizontal. Ademais, existe uma falta de articulação generalizada na Administração Pública brasileira, muitas das vezes entre órgãos e departamentos de um mesmo Poder, em especial na área da segurança pública, de forma que não é situação apenas peculiar ao caso em estudo. Alvarez *et al* (2006) assevera que prevalece ainda no Brasil uma falta de articulação horizontal entre os poderes da República na área da segurança pública, especialmente entre Poderes Executivo e Judiciário, o que finda por inviabilizar muitas das iniciativas no setor.

<sup>6</sup> Secretaria de Assistência Social, CRAS, CREAS, CAPS, dentre outros.

<sup>7</sup> Vários são os dispositivos da Lei nº 8.069/90 (art. 88, [...] V, art. 166, §7º, art. 167, 185 [...] § 4º, dentre outros) que estabelecem o trabalho coordenado das entidades da rede de proteção social com o Poder Judiciário no âmbito de processos judiciais. Cite-se a título de exemplo o §7º do art. 166 da Lei em tela: “a família substituta receberá a devida orientação por intermédio de equipe técnica interprofissional a serviço do Poder Judiciário, **preferencialmente com apoio dos técnicos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar**” (negrito nosso). Ademais, muitos problemas que ocorrem ao Poder Judiciário têm maior conotação social e menos jurídica, o que impõe a participação da rede de proteção social. Exemplifique-se, uma mãe acusada de omissão por deixar os filhos ainda pequenos sozinhos, quando inexistente educação em tempo integral no Município e sendo o valor que ganha insuficiente para pagar alguma cuidadora.

cooperação entre as diversas esferas governamentais e destas com a sociedade, principalmente com foco na segurança pública, o que passou a ser efetivado e delineado como experiência de governança em rede. Assim, foi gestada e implementada iniciativa, posteriormente denominada como projeto Mutuípe Cidadã, inicialmente sem nenhuma pretensão de ser objeto de pesquisa acadêmica<sup>8</sup>, o que mudou num segundo momento, pois se configurou como campo fértil para a tentativa de compreensão de questões envolvendo a atuação do Poder Judiciário no campo da segurança pública municipal à luz da governança em rede.

Em tal experiência restou evidente que as soluções para a segurança pública necessariamente deveriam ser participativas e dialogadas, levando-se em consideração as dimensões globais, mas principalmente as peculiaridades locais do problema, sob pena de inocuidade, ineficiência e autoritarismo. Foi percebido também que essa visão coincidia com a ideia de governança democrática, a qual tem despontado no campo da segurança pública como instrumento de integração de estratégias, de favorecimento da atuação dos governos Municipais na área e de promoção da participação social de forma horizontal e menos hierarquizada.

Como identifica a própria literatura, a relação interinstitucional brasileira é fortemente desarticulada (Araújo, 2010; Ballesteros, 2012; Alvarez *et al*, 2006), o que também restou identificado no Município de Mutuípe, quando o ideal seria a prevalência de relações intersetoriais pautadas na cooperação. Araújo (2010), em obra colaborativa direcionada ao estudo da governança, aprofunda a questão da construção de administrações públicas dialógicas no contexto da cooperação interinstitucional, sinalizando a importância e, mesmo, a inevitabilidade da construção participativa para a consecução de políticas públicas democráticas e eficientes.

Assim, a partir de uma atuação do Poder Judiciário mais próxima em relação aos demais Poderes e à sociedade, oportunizada pela experiência desenvolvida no âmbito da prática de governança em rede, passou a pesquisadora em dado momento a refletir acerca do espaço político desse Poder no projeto e em ações voltadas à segurança pública, o que terminou sendo definido como problema de pesquisa dada sua singularidade, novidade e relevância. O objetivo da presente pesquisa é, pois, compreender a atuação do Poder Judiciário na experiência em pauta, as circunstâncias e os mecanismos que a possibilitaram e o seu impacto.

---

<sup>8</sup> Ressalte-se que no desenvolver da iniciativa da rede, parte do que era apreendido e trabalhado intuitivamente pela pesquisadora com o grupo de atores envolvidos a respeito de práticas democráticas no campo da segurança pública e da compreensão do fenômeno da criminalidade e da pena, passou a se fundamentar com base em doutrina e teorias científicas atuais, incorporação possibilitada no transcorrer de sua participação no mestrado.

A despeito do quadro de resistências ao compartilhamento de papéis e informações e de desarticulação e competição entre agentes do sistema de segurança pública, verificado restou no estudo em tela a possibilidade de superação destes, o que demonstra que mudanças na interação entre Poderes, órgãos e sociedade podem ser operadas.

Nessa direção, a investigação ora proposta busca compreender por que e como apesar do seu histórico isolamento e de entraves de natureza principiológicas, legais e institucionais, o Poder Judiciário conseguiu exercer uma postura politicamente ativa em assuntos inerentes à segurança pública no município de Mutuípe.

O caso do município merece um estudado aprofundado em especial por acrescentar contribuições teóricas e empíricas, quais sejam: i. apresenta protagonismo do Judiciário como ator político na iniciativa voltada para a integração de ações e ideias no campo da segurança, justificando-se do ponto de vista teórico pela compreensão do espaço político-institucional do Poder Judiciário quanto à segurança pública na experiência de governança em rede; ii. indica um percurso metodológico de estratégias de governança democrática passíveis de análise e replicação, ressalvadas as especificidades de cada contexto, possibilitando, inclusive, a identificação de novas categorias científicas.

Ressalte-se que a partir da reconstituição e análise do sistema de interdependências da rede Mutuípe Cidadã, com seu enquadramento num “contexto social ainda mais abrangente”, lançando-se mão da análise de redes sociais, propõe-se, conforme teoria de Lazega *et al* (2014, p. 8), promover “um valor agregado para o conhecimento sociológico dos processos sociais”.

No decorrer da pesquisa bibliográfica, restou verificado ser parca a construção científica acerca da atuação do Poder Judiciário como ator político, também acerca de sua participação na área da segurança pública e de experiências de governança em rede.

Teóricos apontam para a necessidade de estudos tendo como foco o Poder Judiciário na condição de poder político, dada sua importância crescente e a ausência de pesquisas a respeito (SILVA; FLORÊNCIO, 2011; ARANTES, 1997). Apesar de o Poder Judiciário, enquanto organização encarregada de garantir o acesso à ordem jurídica e distribuir a justiça, ter indiscutível importância no Estado democrático de Direito, sendo mesmo considerado como protagonista indireto do processo político, não tem sido alvo de maior preocupação pelos cientistas sociais (SADEK, 1993).

Igualmente, assevera Arantes que existe grave vazio na ciência social brasileira, sendo escassa a produção acadêmica sobre o Poder Judiciário e sobre o seu órgão de cúpula, o que associada à importância crescente que vem “assumindo no cenário político nacional” seria o

suficiente para motivar a realização de pesquisas na área (ARANTES, 1997, p. 21 e 22). Silva e Florêncio (2011) ponderam acerca das novéis e importantes iniciativas promovidas pelo Poder Judiciário Brasil afora, salientando:

[...] a importância de se incorporar o Judiciário no estudo de políticas públicas, uma vez que importantes e inovadoras experiências nesse campo estão ocorrendo na esfera judicial, principalmente em função da criação, em 2005, do Conselho Nacional de Justiça. [...] Tais experiências inovadoras merecem estudos mais aprofundados devido à crescente importância do Poder Judiciário nas sociedades modernas e em função do grande impacto social que geram no funcionamento desse poder e, por consequência, na própria sociedade. (SILVA; FLORÊNCIO, 2011, p. 120).

A realidade da literatura sobre segurança pública e governança em rede não difere muito, o que indica igualmente a necessidade de mais estudos. De acordo com Ballesteros (2012), embora diversos autores tenham tratado desde a democratização da questão da segurança pública, tal tem se dado mais em relação ao conteúdo das ações governamentais do que em relação ao processo de construção e de gestão das ações na área. Analisa a autora ainda que o conceito e a prática da governança democrática, especialmente em relação à segurança pública, são poucos conhecidos e estudados no Brasil, quando, entretanto, já são bastante difundidos e estudados em âmbito internacional (BALLESTEROS, 2012).

Goldsmith *et al* (2011) afirmam ser cada vez mais admitida a necessidade de se empregarem novas formas de cooperação ou novos arranjos institucionais e que não há muitos estudos sobre as redes desenvolvidas nesses contextos.

Identificado, pois, que é grande a lacuna na análise da atuação do Judiciário como Poder político, especialmente na segurança pública inobstante o seu potencial de contribuição para a área e sua forte influência para a legitimidade de outros órgãos do sistema, especialmente da polícia (Silva; Beato, 2013) e também na análise de iniciativas na área da segurança pública, notadamente organizadas sob o formato de governança em rede, sobressai-se a relevância da contribuição da presente pesquisa.

No que tange ao aspecto metodológico, dado o recorte espacial e temporal e em razão da especificidade relacional de seu objeto, optou-se por utilizar nesta investigação a abordagem da metodologia qualitativa do estudo de caso, amparada por técnicas de estatística descritiva, entrevistas e questionários. Por sua vez, a análise dos dados se valeu da técnica de análise do conteúdo, segundo a operacionalização de categorias e conceitos do marco teórico escolhido e abordado na revisão bibliográfica, em combinação com os recursos de observação participante e de análise de redes sociais (ARS).

O estudo fundamenta-se na teoria da governança em rede pelo fato de ter a experiência do Projeto Mutuípe se constituído em experiência voltada para a criação de relações entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade com vistas a uma maior articulação e cooperação na área da segurança pública.

O trabalho estrutura-se em seis partes, exclusive a introdução. Descreve no segundo capítulo o marco teórico da governança em rede, traçando seu desenvolvimento histórico e destrinchando os principais aspectos que lhe são inerentes, com ênfase na sua importância para a segurança pública no âmbito do governo municipal.

No terceiro capítulo discorre-se sobre a conformação histórica do Poder Judiciário, a fim de compreender a sua estrutura hodierna e a mudança de paradigmas que vem vivenciando desde a redemocratização. A partir daí passa-se à identificação do Judiciário como poder eminentemente político, exemplificando casos de experiências de sua participação na segurança pública.

O quarto capítulo trata dos aspectos institucionais da segurança pública, destacando a ideia de que se caracteriza como um campo em disputa, e da perspectiva da segurança cidadã como meio de aproximação deste campo aos ditames da democracia, explicitando experiências, vantagens que podem propiciar e pontuando algumas importantes ressalvas e críticas produzidas por estudiosos brasileiros e estrangeiros.

No capítulo cinco apresenta-se um diagnóstico institucional, político, econômico e da criminalidade de Mutuípe a partir de dados de observação participante, de fontes secundárias - registros de órgãos públicos e de outras instituições - e da análise das entrevistas e questionários oriundos da pesquisa de campo. Além disso, analisa-se aspectos inerentes ao sentimento de insegurança e espetacularização da violência no município.

No sexto capítulo discute-se a interação entre o Judiciário, demais poderes e a sociedade mutuípense, com detalhamento sobre o desenvolvimento do Projeto Mutuípe Cidadã e exposição aprofundada dos achados empíricos, ilustrados por meio de sociogramas, exposição e análise dos resultados e impactos gerados pelo projeto e dados concernentes aos aspectos da violência, sensação de segurança, cooperação e articulação entre os órgãos, participação e “*accountability*” e aprendizagem cidadã, e também apontando mecanismos estruturais, relacionais e contextuais que possibilitaram a experiência, o protagonismo e a centralidade do Judiciário.

As considerações finais trazem respostas à questão de partida e possibilidades de desdobramentos e replicação de aspectos da rede ora analisada, sopesando-se também os pontos de fragilidade desta.

## 2 NO ESTEIO DA GOVERNANÇA EM REDE

A opção pela análise do projeto Mutuípe Cidadã à luz da governança em rede pautou-se na identificação neste de várias características e consequências comumente apontadas por teóricos como sendo inerentes a uma experiência de governança em rede.

A governança é identificada como um estilo alternativo de reforma e de gestão do setor público cujos principais objetivos envolvem a questão da cidadania e da participação nas ações dos governos e na escolha de políticas públicas, propiciando, inclusive, o empoderamento dos escalões mais baixos das burocracias (PETERS, 2005). O conceito passou a ganhar forma a partir da década de 80, num contexto de crises econômicas cíclicas e diante do imperativo de readequar a administração pública e a relação entre os países frente às novas necessidades sociais com vistas a uma maior cooperação, o que, inclusive fomentou a relativização do conceito de soberania (BALLESTEROS, 2012). Seabra (*apud* RIBEIRO *et al*, 2003) explica que nesse período vários governos ao redor do mundo passaram a adotar conceitos de gestão do setor privado, em substituição ao modelo burocrático tradicional com vistas a aumentar sua efetividade e eficiência e ampliar a participação dos cidadãos. A par das grandes mudanças ocorridas a partir entre o final do século XX e início do século XXI, a governança despontou como alternativa para o exercício das funções estatais frente a uma “sociedade complexa, dinâmica e multifacetada, cada vez mais ciente de seus direitos e mais participativa enquanto ator social” (BALLESTEROS, 2012, p. 15).

Ao analisarem a governança pública à luz da experiência alemã, Kissler *et al* (2006, p. 481) aduzem que o significado original do termo esteve associado ao debate desenvolvimentista, cujas políticas foram orientadas “por determinados pressupostos sobre elementos estruturais - como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público -, compreendidas como indispensáveis para o desenvolvimento de todas as sociedades”.

Tal ideário também foi disseminado por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Exemplo disso é o compromisso proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, em 2000, e subscrito por diversos líderes mundiais, no sentido de alcançar os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, metas com propósitos direcionados para a melhoria dos índices de qualidade de vida e justiça social, a ser alcançado através de instrumentos como a Governança Democrática, dentre outros (ONU/PNUD, 2015). A partir da década de 90, o PNUD passou a ocupar-se principalmente das áreas de governança

relacionadas ao apoio legislativo e reforma judicial, movendo-se do foco de crescimento econômico e eficiência para a promoção de maior liberdade, efetiva participação social e desenvolvimento humano sustentável (BALLESTEROS, 2012). Numa perspectiva crítica, tal autora identifica também que o discurso acerca da boa governança na agenda internacional surgiu como uma condicionalidade política e econômica estabelecida por agências internacionais para a concessão de ajuda monetária ou assistencial.

Quanto às organizações públicas, a palavra “governança” tem consistido numa das maiores tendências da atualidade e muitos estudiosos acreditam que a organização e ações públicas têm migrado progressivamente “da hierarquia e da burocracia para o mercado e as redes” (BEVIR, 2010, p. 103). Kissler e Heidemann (2006) referendam esse entendimento ao analisarem a tendência da teoria em questão para promover uma maior propensão à autogestão nos campos social, econômico e político e distinguem que “paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de “poder e dinheiro”, ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482).

Em função da particularidade de inclusão de atores, participação e responsabilização compartilhada, o fenômeno da governança, em geral, remete à ideia de rede. Nessa linha de pensamento, Jann (*apud* KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p. 482) sugere que *governança* pode ser definida enquanto uma estrutura autônoma de coordenação e cooperação por meio de redes interorganizacionais cuja conformação é livre e ampla, podendo englobar representantes de entes governamentais, associações, empresas e sociedade civil, e mesmo ser constituída sem qualquer ente estatal. Infere-se que a lógica subjacente ao enfoque da governança, além da democratização, seja a de que uma maior participação cidadã trará consigo mais qualidade na tarefa de governar, ampliando também a confiança e a legitimidade (PETERS, 2005). Neste cômputo, o incremento da legitimidade tem a ver com a ideia de que a tarefa de governar para ser eficaz em termos democráticos deve ser apoiada por uma sociedade civil ativa (PUTNAM *et al*, *apud* PETERS, 2005).

Importante também observar a questão da governança do ponto de vista da estrutura administrativa de *per se*, posto que um dos grandes entraves para a implementação de gestões democráticas, eficientes e legítimas decorre da existência de estruturas extremamente hierarquizadas, desconectadas e impeditivas de uma maior participação dos próprios servidores públicos e do trabalho colaborativo entre órgãos ou de divisões de órgãos nas suas áreas de interesse comum. Nesse sentido, a horizontalização da gestão pública seria

especialmente favorável a uma maior interação e participação de servidores dos mais variados escalões de Governo (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; PETERS, 2005).

Bevir (2011) traz a lume a relevância da responsabilidade e da responsabilização que a teoria da governança imprime à gestão pública, ponderando que embora não se possa afirmar taxativamente que esta resultou em serviços públicos mais eficientes e responsivos, reconhece-se que certamente promoveu o compromisso com questões de transparência e de legitimidade. Portanto, o aumento da abrangência da gestão baseada na governança fomenta uma propensão ao desenvolvimento de *accountability*, o que parece ser especialmente relevante partindo-se do pressuposto que muitos agentes do setor público vinculados à gestão pública não são democraticamente eleitos e dificilmente são “responsabilizáveis perante os representantes eleitos” (BEVIR, 2011, p. 109). Pondera o autor, ademais, que a ideia de governança na atualidade tem sido associada ao conceito de *accountability* de desempenho, sendo relacionada nesse espectro aos conceitos de legitimidade e inclusão social, em detrimento do mero procedimentalismo ou *accountability* procedimental (BEVIR, 2011, p. 109).

Eis que na perspectiva da governança, o Estado passa de produtor do bem público a um Estado que serve de garantia à produção do bem público, de provedor e gestor solitário do bem público a um Estado que fomenta e coordena outros atores a produzir em conjunto com ele (KISSLER *et al*, 2006). Peters (2005) aponta que em algumas situações, a governança seria vantajosa para o Governo, pois tenderia a eliminar atribuições que passariam a ser exercidas por entes privados especializados, a exemplo de Organizações Não Governamentais com expertise na área de atribuição e quiçá custos.

Apesar das vantagens associadas à governança democrática por teóricos da área, alguns questionamentos são comumente tecidos, cabendo, portanto, uma breve reflexão acerca destes.

De um lado, alguns teóricos ponderam que a teoria aparenta ser generalista e passível de ser considerada pouco científica, o que para Pierre e Peters (*apud* BALLESTEROS, 2012) seria mero reflexo da novidade dos papéis exercidos na tarefa de governar. Por outro, aponta-se o risco de o estímulo à participação da sociedade fomentar soluções que privilegiem grupos de interesse mais fortes, favorecendo a apropriação do setor público por interesses privados, em detrimento da sociedade como um todo, especialmente considerando que se certos elementos da sociedade não estão devidamente organizados, é provável que não tenham participação efetiva no processo político (Peters, 2006), quando na prática as habilidades organizativas e os recursos de poder de fato não estão distribuídos, porém de forma equânime



(BALLESTEROS, 2012). De acordo com Ballesteros (2012), porém, o fomento à estruturação de redes, inclusive com a cooperação do Estado, possibilitaria a formação de minorias bem organizadas com ampla representação, interferindo sobre a distribuição de recursos de poder ao que a governança tenderia a reforçar a estruturação política do Estado a partir da construção coletiva e compartilhada de normas e políticas públicas e a partir da ampliação de laços de confiança, interdependência e responsabilidade compartilhada.

Ademais, Kissler *et al* (2006) ponderam que o risco de o ator político ter sua participação limitada ao ciclo político-parlamentar do mandato deve ser superado na tarefa de promoção da governança, a partir de um amplo consenso entre maioria parlamentar e oposição. Para os autores, além disso, também se apresentam como desafios para a governança, a necessidade de geração de processos de aprendizagem e criação de regras negociadas, inclusive como forma de promover o autocomprometimento.

Baseando-se no estudo de Putnam, Ribeiro *et al* (2003, p. 10) defendem que em sociedades estruturadas de forma hierarquizada tendem a prevalecer desconfiança mútua, transgressão e exploração, resultando na existência de relações clientelistas. Segundo os autores, no caso da sociedade brasileira, extremamente estratificada, com graves desníveis de informação e com baixa participação social, um sistema de segurança pública com ingerência dos Prefeitos, por exemplo, poderia causar certo controle das instituições e processos por parte dos líderes políticos. Nesse sentido, para neutralizar tal situação a governança deve ser materializada através do envolvimento dos “atores sociais mobilizados para a formulação, execução e controle de políticas públicas” e estar atrelada à prática de efetivo esclarecimento à população e ampla participação popular (RIBEIRO *et al*, 2003, p. 10).

Estudiosos, porém apontam que, inobstante os desafios e óbices para a consecução da governança, esta acena para “uma nova forma de exercício de poder”, “o poder do povo pela cooperação” e para “a perspectiva de uma *polis*, na qual os cidadãos, em conjunto, se preocupariam com a *res publica* e velariam pelo bom nome das organizações públicas”. (KISSLER *et al*, 2006, p. 498).

As redes seriam, portanto, a resposta adequadamente flexível e responsiva para a gestão pública fundamentada na governança, partindo-se do pressuposto de que os atores sociais operam em relações estruturadas (BEVIR, 2011). A própria ideia de “boa governança” e de “governança democrática” estão intimamente ligadas ao conceito de rede, sendo consideradas como duas facetas da mesma moeda. Destaque-se que frequentemente a tarefa de governar em rede é mais comparada à dinâmica teia de rede de computadores que se

organizam ou reorganizam, expandindo-se ou contraindo-se, dependendo do problema em questão, e menos com o organograma tradicional de gestão (GOLDSMITH; EGGERS, 2011).

Castells (1999, p. 497) analisa a gênese da sociedade em rede associando este fenômeno à revolução tecnológica, especialmente na área de tecnologia da informação, à interdependência econômica global e a uma série de questões decorrentes da reestruturação do capitalismo, o qual passou a ter progressivamente maior flexibilidade de gerenciamento, concluindo:

Redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social. Além disso, eu afirmaria que essa lógica de redes gera uma determinação social em nível mais alto que a dos interesses sociais específicos expressos por meio das redes: o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos do poder. A presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade: uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar de sociedade em rede, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social. (CASTELLS, 1999, p. 497)

Compreendida a rede como conceito interdisciplinar e dotado de significados múltiplos, foi paulatinamente absorvido pelas ciências sociais, sendo referido nesse campo de um modo geral como “abordagem que coloca em evidência os processos interativos entre indivíduos a partir de suas relações” (FONTES *apud* FREY *et al*, 2005). Uma “rede social é interpretada como uma estrutura composta de elementos em interação, um conjunto de atores (nós) que se interconectam através de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e independentes (ligações)” (FREY *et al*, 2005, p. 5).

Para Amaral (2011), a teoria das redes não é novidade no setor privado, onde promoveu novas formas de cooperação impostas pela necessidade de aprendizado rápido, assinalando que a interação cooperativa entre diversas organizações é crucial em determinados campos constituídos por conhecimentos naturalmente dispersos. Segundo a autora, “com as redes, a informação flui de modo mais livre e mais rico, gerando novos sentidos e novas conexões” (AMARAL, 2011, p. 7). Já na gestão pública, a rede associa-se à ideia de metas de desempenho mensuráveis, distribuição de responsabilidades aos atores envolvidos e fluxo de informação estruturado (GOLDSMITH; EGGERS, 2011).

Estes autores ponderam que num mundo repleto de entidades descentralizadas e não-estatais, algumas inclusive voltadas para o cometimento de crimes que não são susceptíveis de

serem combatidos eficazmente apenas pelos governos isoladamente, como os cartéis de narcotráfico, a organização em rede tornou-se essencial para a segurança dos países (GOLDSMITH; EGGERS, 2011).

Dadas as propriedades conceituais aqui discutidas, é possível afirmar que o projeto “Mutuípe Cidadã” enquadra-se na ideia de governança, pois objetivou aprimorar o diálogo interinstitucional entre os atores da segurança pública e entre esses e a sociedade, assim como estruturar uma rede voltada para a construção de soluções democráticas e participativas para os problemas da criminalidade e da violência em âmbito local. Deste modo, se faz pertinente refletir sobre as discussões teóricas a respeito da governança e das redes no campo da segurança pública, especialmente nos municípios, aproximando-se a discussão teórica do estudo de caso em análise.

Frey e Czajkowski Jr. (2005) pontuam a importância da participação dos municípios na senda da governança democrática em âmbito local:

Ainda, partindo-se da premissa **de que os cidadãos residem “no município e não no estado ou na União”** (Souza, 2000), verifica-se que os municípios brasileiros se transformaram, nas últimas décadas, em palco privilegiado do novo “experimentalismo democrático” que se apresenta como uma alternativa progressista ao modelo neoliberal-gereencialista (Unger, 1999). Paoli e Telles (2000:117), na mesma direção, salientam que “importantes centros urbanos têm sido palco de uma experiência democrática inédita na história brasileira”. (2005, p. 300) **(negrito nosso)**

Pondere-se, ainda, acerca dos problemas que marcam os Municípios, a exemplo dos causados pelo vácuo do Estado, que, principalmente em bairros com infraestrutura ruim e densidade população de baixa renda, além de influenciar um maior acirramento dos problemas sociais e o aumento da violência, fomenta o contingenciamento de capital humano e social em prol da ação do crime organizado, sendo este um problema mais próximo aos municípios do que aos outros entes federativos (FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005). E para além da constatação de que os municípios têm despontado como laboratórios democráticos na área da segurança pública, algo mais deve ser considerado: a configuração do Estado restrito a ações pontuais e isoladas alheias à integração com outros atores estatais e não estatais é ultrapassada e ineficiente, por isso, a importância da experiência de governança democrática no âmbito municipal na área da segurança pública (BALLESTEROS, 2012).

O sistema de segurança pública tem sido reconhecido, pois, por estudiosos da área como um campo com clara vocação para a estruturação de redes em experiências de governança democrática em razão da sua “multilaterização”, complexidade e abrangência e

por não serem seus problemas limitados ao governo ou Estado, sendo sim questão de interesse da sociedade como um todo, das esferas de todos os poderes, entes federativos e, especialmente, dos municípios (BAYELEY, SHEARING, *apud* BALLESTEROS, 2012, p. 70).

E tratar a questão da segurança pública a partir da ótica das políticas públicas, com vistas a uma maior coerência e coordenação, importa necessariamente “discutir atores, estruturas, processos e resultados, tanto do ponto de vista específico do que cada um destes elementos representa para a segurança pública, como do ponto de vista integral de como estes elementos se relacionam (ou não) entre si” (BALLESTEROS, 2012, p. 14). Nesse sentido, a governança democrática se coloca como uma nova perspectiva para lidar com as políticas de segurança pública no que tange às atividades de gestão, principalmente em âmbito municipal.

Igualmente, Borja e Castells (*apud* FREY e CZAJKOWSKI JR, 2005, p. 300) alegam que o enfrentamento ao problema da criminalidade “exige mecanismos políticos democráticos, baseados na descentralização administrativa e na participação dos cidadãos na gestão municipal”. Mesquita Neto (2006), por sua vez, defende uma estreita aproximação entre segurança cidadã e políticas municipais de segurança pública, pontuando os entraves e desafios de tal tarefa. Para o autor, o problema do crescimento do crime e da violência têm uma dimensão urbana e embora os municípios não possuam organizações policiais, apenas guardas municipais, têm grande potencial para desenvolver determinadas políticas de segurança que os Estados e a União não têm. “É o caso particularmente da presença de organizações e serviços municipais nas cidades e bairros e sua proximidade em relação às comunidades e associações locais” (MESQUITA NETO, 2006, p. 7).

E outro aspecto digno de nota na aferição da importância dos municípios na questão da segurança pública diz respeito ao fato de que “várias são as matrizes da criminalidade, e suas manifestações variam conforme as regiões do país e dos estados”, de forma que a diversidade existente no Brasil impossibilita generalizações e torna o país refratário a soluções uniformes (SOARES, 2005, p. 21). Defende Soares que a presença capilar de agências governamentais no âmbito municipal facilita “a operação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle externo democrático, de articulação com a sociedade”, propiciando também a concepção de ações condizentes com as peculiaridades de bairros e comunidades e avaliação das políticas públicas (2005, p. 29).

Ainda que a partir da Constituição de 1988 tenham sido atribuídos aos Municípios encargos relacionados com saúde, educação, assistência e desenvolvimento social, não houve movimento em ritmo semelhante no que tange a segurança pública. Fato é que os governos

locais são os mais afetados pelo aumento da criminalidade e, na prática, já vêm exercendo diversas atividades e funções relacionadas à segurança, inclusive, custeando despesas diretamente ligadas ao aparato da segurança - despesas de organizações policiais como combustível para viaturas, pagamento de aluguéis de imóveis e alimentação para policiais, dentre outros (RIBEIRO *et al*, 2003).

Sento-Sé (2011, p. 502) nomina essa situação como “circulação de competências” das políticas públicas de segurança, numa redefinição do pacto federativo, o que inicialmente se deu com o deslocamento da participação dos Estados para possibilitar a participação do Governo Federal e, num segundo momento, com a incorporação dos poderes municipais. Ressalte-se que tal questão não é sequer limitada à segurança pública ou ao Brasil, posto que a tendência no mundo nesse século é que os problemas tornem-se “tanto mais globais quanto mais locais, à medida que o poder se dispersa e os limites (quando existem) tornam-se mais fluidos” (GOLDSMITH *et al*, 2011, p. 21). Avaliam os autores que soluções generalistas estão dando lugar a “abordagens customizadas”, porquanto a complexa realidade desafia “as soluções simplistas” (GOLDSMITH *et al*, 2011, p. 22).

Diversas são as experiências na área da segurança pública desenvolvidas em municípios no Brasil, algumas replicadas em grande parte do território nacional por serem originadas de iniciativas fomentadas pela União, e outras desenvolvidas no âmbito exclusivo do município no qual foi concebida, a exemplo da rede Mutuípe Cidadã, muitas delas envolvendo o conceito de governança em rede. Ressalve-se que as experiências de governança democrática na área da segurança pública no Brasil têm, em geral, sido promovidas pelo Poder Executivo, corporações e associações locais, sendo incomum a participação do Poder Judiciário diretamente.

Ressalte-se que os municípios já executam vários programas sociais que por sua natureza têm grande impacto na prevenção da violência, além de poderem promover e incentivar a participação da comunidade, inclusive com potencial para influenciar a discussão e auxílio ao planejamento das organizações policiais (RIBEIRO *et al*, 2003). Para os autores, a administração municipal pode ir além de suas atribuições legais, liderando a comunidade para a concepção e implementação de soluções compartilhadas relativas aos problemas locais como, por exemplo, aqueles inerentes à segurança pública, fortalecendo os atributos de governança (RIBEIRO *et al*, 2003).

No Brasil, algumas experiências ocorreram, ou estão em curso, as quais podem ser identificadas como de governança em rede. Frey *et al* (2005, p. 319) apontam que os

Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG's<sup>9</sup> são interessantes exemplos de como pode se dar o estreitamento dos laços entre Estado e comunidade, exatamente por consistirem na formação de “uma rede entre os órgãos públicos destinados à segurança pública e a comunidade”.

Analisando a I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG), Saporì (2010) afirma ser esta inovadora e interessante experiência de governança democrática na área da segurança pública, a partir do fortalecimento do capital social no setor e disseminação de uma “consciência coletiva” direcionada para soluções mais concretas e participativas para os problemas vivenciados na área, inclusive no âmbito local.

Os Gabinetes de Gestão Integradas municipais (GGIM) têm sido apontados como instrumentos favoráveis à governança democrática na área da segurança pública por oportunizar a criação de políticas públicas concebidas e articuladas pelos mais diversos atores e em consonância com particularidades territoriais e políticas locais (BALLESTEROS, 2012).

Conclui-se, pois, que a governança democrática na área da segurança pública, especialmente no âmbito dos municípios, é uma realidade crescente com tendência a favorecer o campo com soluções mais condizentes com as características, especificidades e recursos de poder locais, de forma que pertinente a compreensão do fenômeno com vistas a identificar os resultados práticos.

Frey (2005) argumenta numa direção que se adéqua idealmente ao objeto de análise da presente pesquisa:

[...] conclui-se que a violência urbana só pode ser contida na base de uma parceria ampla que reúna pelo menos os seguintes grupos: as organizações de policiais que atuam no local; o cidadão comum da comunidade; as autoridades públicas dos diversos órgãos e esferas de governo; a comunidade de negócios; as organizações não-governamentais e a mídia. (FREY, 2005, p. 321)

A inclusão de atores públicos e sociais com aproveitamento de suas experiências na área da segurança pública, considerando as três formas de prevenção (primária, secundária e

---

<sup>9</sup> O portal do Departamento da Polícia Comunitária e Direitos Humanos do Governo do Estado da Bahia (BAHIA, 2015) explica de forma muito pertinente a estrutura dos Conselhos Comunitários de Segurança. Trata-se de uma entidade de caráter privado e sem fins lucrativos, a qual tem por objetivo agir como um eficiente instrumento de ação nas relações entre a polícia, comunidade, entidades públicas e privadas e demais segmentos da sociedade civil organizada. O leque de ações de um conselho é muito grande, e para que não haja um desvio das suas finalidades, sua atividade estará pautada inicialmente em um Estatuto próprio, devidamente registrado em Cartório de Títulos e Documentos. A formação representativa de um Conselho obedece ao princípio democrático do voluntariado, estando os seus componentes cientes de que não haverá remuneração financeira, bem como deve ser evitado que se tome a entidade, qualquer tipo de conotação político-partidária (Idem).

terciária<sup>10</sup>), independentemente das previsões legais, foi exatamente um dos balizamentos da rede Mutuípe Cidadã, desde sua gênese. Evidência disso é o fato de ter sido gestada por iniciativa do Poder Judiciário – órgão não previsto no cômputo do art. 144 –, contando com a participação de parceiros do sistema legal de segurança pública – Polícias Militar e Civil –, mas, essencialmente, desenvolvida dentro da realidade e dos mecanismos do município e dos órgãos municipais – Secretarias municipais, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), dentre outros – e com ampla participação da sociedade.

Uma rede de governança configura-se, portanto, em importante experiência no campo da segurança pública devido sua capacidade de estruturar laços de confiança e mutualidade, reduzir distanciamentos e resistências e aumentar a cooperação interinstitucional, influenciando nos indicadores de legitimidade de instituições democráticas frente à sociedade. Essas são as contribuições potencialmente fomentadas pela rede Mutuípe Cidadã, e a utilização da metodologia de análise de redes, a despeito das dificuldades de ordem temporal e material da pesquisa, importa em relevante contribuição para o campo exatamente por possibilitar a compreensão da experiência e de seu impacto.

---

<sup>10</sup> Tais tipos de intervenção podem ser resumidas da seguinte forma: a intervenção primária é orientada para ações tendentes a evitar o surgimento de fatores criminógenos (SOUZA, 2011; SILVA JUNIOR, 2007 e SANTIN, 2001), a secundária guarda conexão com o potencial delinquente e o crime (SOUZA, 2011) e a terciária tem por foco estratégias orientadas aos indivíduos que efetivamente delinquiram com vistas a minimizar a reincidência (SOUZA, 2011; SILVA JUNIOR, 2007 e SANTIN, 2001).

### **3 AS TRANSFORMAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO E SUA ATUAÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

A presente pesquisa problematiza questões que perpassam pelo protagonismo do Poder Judiciário no campo da segurança pública na rede em estudo, num contexto de grandes e profundas transformações que vem vivenciado, após séculos de insulamento e permanência de estrutura e práticas formais e dogmáticas. Nesse sentido, impende analisá-lo sob a ótica de tais mudanças, aproximando-o do contexto deste estudo.

#### **3.1 O PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL: DOS ELITISMOS E ISOLAMENTO ORIGINÁRIOS À BUSCA DA CONSECUÇÃO DA ORDEM JURÍDICA JUSTA E INTERAÇÃO POLÍTICA**

No Brasil, o Poder Judiciário se caracterizou historicamente pelo isolamento em relação aos demais Poderes e à sociedade, fenômeno decorrente de sua conformação histórica que remonta às origens do colonialismo e implicou, até bem recentemente, numa desconexão quase total no que tange aos problemas e mudanças sociais. Historiadores costumam afirmar que o Poder Judiciário no Brasil foi utilizado como ferramenta institucional para a manutenção do “*status quo*” vigente, o qual estruturalmente se amparou na monocultura, escravidão e no patriarcalismo, fator que contribuiu grandemente para definir sua estrutura elitista e acentuadamente formalista (WOLKMER, 2006, SILVA, 2006, CRISTIANI, 2007). Antônio Carlos Wolkmer (2006), por exemplo, analisa historicamente o Direito no Brasil demonstrando as conjecturas sócio-políticas e econômicas que marcaram a formação do Poder Judiciário, atribuindo o seu aspecto elitista à própria configuração estrutural da sociedade brasileira à época do colonialismo, enquanto essencialmente patriarcal, escravista e segregacional.

E o Direito no Brasil, concebido como instrumento de legitimação do poder monárquico autoritário e absolutista da Metrópole, foi estruturado de acordo com o centralismo do Direito Português, pautado, por sua vez, no Direito Romano (SILVA, 2006). Segundo Wolkmer (2006), este direito não se configurou como resultado de evolução linear e gradual de uma experiência comunitária nem foi construído “no dia-a-dia das relações sociais ou no embate sadio e construtivo das posições e pensamentos divergentes, enfim, do jogo de



forças entre os diversos segmentos formadores do conjunto social”<sup>11</sup>, havendo sim surgido de uma forma impositiva, fruto de uma “vontade monolítica imposta” (CRISTIANI, 2007, p. 349).

Para alguns autores, a colonização foi um projeto totalizante imposto pela metrópole o qual teve por objetivo a exploração de bens e submissão dos nativos, escravos e imigrantes em geral, ao império da força com base no modelo jurídico hegemônico português, discricionário em relação à população nativa e ao direito nativo e informal praticado (CRISTIANI, 2007, WOLKMER, 2006). No início da colonização brasileira a tarefa de julgar foi atribuída aos donatários das capitanias (Wolkmer, 2006) e, num segundo momento, passou a ser exercida por operadores jurídicos, em sua maioria naturais da Metrópole (CRISTIANI, 2007). Apesar de uma das diretrizes estabelecidas pela Metrópole ter sido o afastamento em relação à população local desse corpo burocrático de agentes públicos, na prática, houve uma rápida interação entre burocracia e elite local, sempre no interesse pessoal destes envolvidos: “o acordo por cima visava à troca de favores entre os agentes jurídicos vindos da Metrópole e a elite dominante da Colônia” (CRISTIANI, 2007, p. 359).

Segundo Silva (O. B. da, 2006), à época do período colonial, a Coroa portuguesa ao buscar o estrito cumprimento do *mister* pelos Juízes em favor dos interesses da Metrópole, procurava isolá-los da comunidade, inclusive de forma impositiva. Segundo o autor, isso contribuiu precipuamente para a “perda da legitimidade social de nossos Juízes”. (SILVA, 2006, p. 45). A função de juiz somente poderia ser exercida por pessoas de determinada origem social – nobre – que tivessem estudado na Universidade de Coimbra e a atividade jurisdicional, inserida em rígido sistema burocrático, norteava-se por uma série de regras cujo objetivo era exatamente impedir o envolvimento dos Juízes com a vida local de forma a mantê-los distantes da comunidade e, simultaneamente, leais servidores da Colônia (WOLKMER, 2006). Portanto, verifica-se que o distanciamento do Poder Judiciário e de seus

---

<sup>11</sup> Sobre essa questão impende citar a teoria da ação de Bourdieu (1989) através da qual aponta o autor que a construção do campo jurídico se impõe a partir da violência simbólica e do poder simbólico e que o direito consagra a ordem estabelecida ao estabelecer a visão do Estado com vistas a garantir este. Ainda segundo o autor, o trabalho jurídico, pautado na lógica da conservação, constitui um dos maiores fundamentos da manutenção da ordem simbólica, por outra característica do seu funcionamento: sistematização e racionalização a que ele submete as decisões jurídicas e as regras invocadas as fundamentar ou justificar, conferindo a essas o selo da universalidade, fator esse de excelência da eficácia simbólica. E a universalização é um dos mecanismos mais poderosos de dominação simbólica ou de imposição da legitimidade da ordem social (Idem). Nesse sentido, de acordo com a teoria do autor, independentemente de o direito ter sido imposto por outro Estado ou ente, seria instrumento de violência e imposição de poder (BOURDIEU, 1989).

funcionários e juízes em relação à sociedade foi medida disseminada, e em certos contextos imposta legalmente.

A implantação dos dois primeiros cursos de direito no Brasil – em Olinda e São Paulo –, na época do Império pouco contribuiu para mudanças nesse quadro e fomentou a construção de um “pensamento jurídico ilustrado, cosmopolita e literário”, pois os pressupostos do ensino eram norteados por modelos estrangeiros (WOLKMER, 2006, p. 81). Além disso, o governo central passou a utilizar, comumente, mecanismos de nomeação e remoção de juízes para fazer valer seus interesses e de seus aliados políticos, tornando a justiça explícito instrumento de manipulação política. Já no fim do império, o bacharelismo liberal<sup>12</sup>, acolhido maciçamente no Brasil, promoveu a adoção de um perfil nitidamente conservador por nossos bacharéis em direito (WOLKMER, 2006). Segundo este autor, num “cenário instituído por uma cultura marcada pelo individualismo político e pelo formalismo legalista, que se projetou a singularidade de uma magistratura incumbida” de reforçar o alicerce político-burocrático do Império.

Nesse sentido, a postura técnica e casuística dos nossos bacharéis os tornou fechados ao dinamismo dos fatos da vida social e resistentes a um direcionamento criativo, tornando-os incapazes de corresponder às novas e emergentes necessidades sociais (WOLKMER, 2006, p. 103).

Especialmente em relação à segurança pública, o Poder Judiciário findou por ser afastado do campo a partir da atribuição das funções investigatórias a uma agência externa, a Polícia Civil, que passou a atuar como “um filtro cuja função é interpretar a situação real (desigual) antes que esta chegue ao Judiciário, ou mesmo impedindo que chegue”, sendo o inquérito policial um verdadeiro “pré-processo” (MEDEIROS, 2004; LIMA, 1995, *apud* MEDEIROS, 2004, p. 282).

Para Dallari (2007), o Poder Judiciário ficou alheio ao diálogo com os demais Poderes e a sociedade e impassível ante as mudanças que permearam o mundo, o que fica

---

<sup>12</sup> O bacharelismo consistiu na ascensão dos bacharéis em Direito no Brasil no século XIX, como uma classe profissional de grande status e importância dentro da estrutura social e política, sendo caracterizada por se ater “aos padrões prefixados e aos valores identificados com a conservação” (WOLKMER, 2006, p. 101), por um pendor para as questões estilísticas e interpretativas e ao apego “às fórmulas consagradas” e “à imutabilidade das estruturas” num evidente legalismo (FRANCO *apud* WOLKMER, 2006, p. 101). E adotou o bacharelismo traços do liberalismo praticado no Brasil, este com nuances distintivas do liberalismo europeu, haja vista que voltado para a reordenação do poder nacional com vistas a garantir a hegemonia e o poder das elites agrárias, inclusive em favor da escravidão, num processo marcado, pois, por grande ambiguidade, considerando que a doutrina política liberal na Europa serviu aos interesses da classe burguesa contra o absolutismo (WOLKMER, 2006). A partir da junção desses ideários praticados no Brasil, do século XIX ao início do século XX, pelos bacharéis em Direito é que resultou o chamado bacharelismo liberal com identidade fortemente marcada por práticas e ideias conservadoras e desvinculadas da realidade e necessidades da maior parte da população brasileira (Idem).

especialmente evidente em razão de as solenidades, os ritos, a linguagem rebuscada e até os trajes nos Tribunais terem permanecido intactos por séculos. O Judiciário ficou, assim, imobilizado, voltado para si próprio, à margem, num grande isolamento (DALLARI, 2007).

E a histórica conformação, ainda em vias de superação, persistiu quase sem mudança até o fim do século XX, conforme se constata em obras dedicadas à análise deste Poder e sobre sua reforma levada a efeito a partir do ano de 2004. Apenas recentemente vem se desenvolvendo um movimento de mudança dentro da própria Magistratura (DALLARI, 2007).

Em pesquisa realizada no ano de 1993 pelo Instituto de Estudos Econômicos Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP) foram ouvidos cerca de 20% dos juízes da Justiça Comum e Federal, em cinco estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás e Pernambuco, totalizando 570 entrevistados. Nesta, observou-se rigorosamente a proporcionalidade em relação à distribuição dos juízes entre as divisões administrativas da carreira (entrâncias) e entre Juízes e Tribunais (instâncias), em cada unidade da federação, aferindo que 73,7% dos juízes entrevistados concordaram com a afirmação "o juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem de ser sensível aos problemas sociais".

Em outra pesquisa produzida em 2005<sup>13</sup> pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) os resultados sugeriram mudanças no perfil pessoal dos Magistrados e também no que diz respeito à visão da classe sobre vários aspectos da atuação do Poder Judiciário. De acordo com a pesquisa em foco, parte considerável dos Magistrados não provém de famílias da elite econômica e social, sendo que a maioria dos seus pais possuía baixa escolaridade e apenas um terço destes apresentava formação em nível superior. Embora 86,5% considerassem que as decisões judiciais deveriam se orientar por parâmetros legais, 78,5% assinalaram que as decisões deveriam ter compromisso com as consequências sociais (SADEK, 2006, p. 47).

Sadek assinala que poucos personagens da cena nacional têm passado por uma mudança de perfil tão significativa quanto os Magistrados e que:

Sua presença transpôs as portas dos fóruns. Dificilmente se encontrará um tema ou um embate sobre o qual não se solicite a palavra ou não se pronuncie um magistrado. Como protagonistas centrais, juízes, desembargadores e ministros de tribunais têm ocupado espaços na arena pública, marcando posição e desempenhado papéis que extrapolam a clássica imagem de descrição ou de extrema impessoalidade. (SADEK, 2006. p. 11)

---

<sup>13</sup> A pesquisa promovida pela Associação dos Magistrados brasileiros em 2005, através do envio de questionários, foi respondida por 3.258 juízes, distribuídos por todos os Estados da federação e mais o Distrito Federal. A análise da pesquisa, realizada por Maria Tereza Sadek (2006), foi publicada sob a denominação de "Magistrados: uma imagem em movimento".

Ponderando acerca dos resultados da pesquisa realizada pela AMB, Collaço (2006, p. 7) avalia que o exercício de autoconhecimento proporcionado pela mesma contraria mitos e estereótipos como, por exemplo, o “mito do distanciamento” associado ao juiz, visto como uma “ostra, voltado para si mesmo, raramente expondo-se e jamais preocupado com as questões que atormentam o cidadão comum”.

Do ponto de vista de quem vivencia a realidade do Poder Judiciário há 40 anos, Beneti (2006) atesta as mudanças que permeiam a Magistratura e o Poder Judiciário:

[...] mudaram, por exemplo, formas de trabalho, enfoque institucional, modo de vida, instrumentos técnicos, relacionamento pessoal, linguagem nas sessões e nos escritos. Mudou a visão clássica [...] marcada pela doutrina da neutralidade absoluta, reclusa na leitura passiva dos textos judiciais. A crítica da vida e das instituições e a ânsia participativa permeiam os quadros da magistratura. (BENETI, 2006, p. 99)

Digna de nota é a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas Direito Rio e pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe)<sup>14</sup> no ano de 2009, através da qual foi apurado que os brasileiros têm maior confiança nos Juízes (67%) que no Poder Judiciário (55%), assim como que 88% dos entrevistados consideram o Poder Judiciário lento e 44% entendem que nos últimos 05 anos a Justiça está melhor (FALCÃO, 2009). A pesquisa mostra ainda que 80% dos cidadãos acreditam que vale a pena procurar a justiça. Para Falcão (2009, p. 13) “independentemente da crítica ao desempenho da instituição, que é muito precisa e de todos os grupos da amostra, o brasileiro tem a justiça como gênero de primeira necessidade, matéria prima indispensável ao cimento social”.

Por sua vez, os resultados das pesquisas do IBOPE denominada “Opinião sobre a confiança nas Instituições”, realizadas no período de 1999 até 2005, demonstraram que a confiança da população no Poder Judiciário cresceu progressivamente de 37% para 54% no período (FALCÃO, 2009). Não obstante o entendimento sobre tais questões não ser homogêneo, mantendo muitos juízes ainda postura e compreensão acentuadamente legalistas e formalistas, identifica-se certa tendência para uma maior interação do Poder Judiciário com os demais Poderes e a sociedade (SADEK, 2004).

No que diz respeito aos marcos institucionais do Judiciário, a partir da redemocratização houve uma gradual mudança de paradigma, uma vez que anteriormente norteava-se pelos aspectos formalista e dogmático e mantinha-se em claro insulamento e

<sup>14</sup> A pesquisa foi realizada pelo Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da Escola de Direito do Rio de Janeiro, da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO RIO) e pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), no período de 09 a 11 de fevereiro de 2009, através da qual foram entrevistadas 1.200 pessoas, de todas as regiões do país, cujas quotas foram divididas por localidade, sexo e idade.

passou crescentemente a privilegiar a efetividade dos direitos, a aproximação com a sociedade e demais Poderes, inclusive com vistas a uma maior interação política e social, o que restou ampliado com a reforma do Poder Judiciário, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004.

É possível, pois, atualmente, observar uma inflexão no comportamento deste Poder, inclusive da forma como se percebe e é percebido pela população, o que fica evidenciado em pesquisas, a exemplo das citadas, e também pelo engajamento na busca de eficiência e efetividade quanto a seu *mister* constitucional de acesso amplo à Justiça, comprometendo-se ademais, com a transparência de seus números, impessoalidade e ética, aproximando-se de uma *accountability*.

Barbosa (2006), entretanto, aponta que apesar da mudança vivenciada pelo Poder Judiciário, este ainda é o Poder mais homogêneo, tal especialmente decorrente da formação universitária igualmente homogênea e por ser o ambiente jurídico refratário à produção de novos saberes, o que seria característica dificultadora de um maior diálogo com os demais Poderes e a sociedade.

Importante, ademais, que se reflita sobre uma certa crise vivenciada pelo Judiciário a fim de tentar recompor a sua realidade, permeada por uma mudança de paradigma, mas também por desafios e problemas relacionados à morosidade processual, não efetividade dos provimentos judiciais e corrupção. Nos dizeres de Sadek (2004, p. 20) o que se convencionou como crise do Judiciário, aceita com relativo consenso, guarda estreita relação com “uma estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos”.

Por outro lado, vários autores referem que essa decantada crise não é limitada ao Brasil, mas identificada em vários países (PAIVA, 2012; STUMPF, 2009). Baumbachi (2013) pondera que já há algumas décadas se falava em crise do Poder Judiciário e na necessidade de reforma da legislação e da Justiça no Brasil. Segundo o autor:

A proeminência do Judiciário acabou lançando luzes sobre as suas mazelas. Constatou-se que corrupção, nepotismo, má gestão e ineficiência permeavam a máquina judicial com mais intensidade do que se poderia imaginar. A prestação jurisdicional morosa e deficiente, reflexo, em parte, daquele estado de coisas, compunha o cenário de crise da Justiça. **Verificada a crise, eis que surge, como é natural, o movimento reformista, que frutifica sobretudo na Emenda Constitucional no 45/2004, de 30 de dezembro de 2004, aprovada depois de mais de uma década de tramitação.** São introduzidas mudanças bastante amplas, capazes de mudar a face da Justiça brasileira, aproximando-a do ideal democrático. (BAUMBACHI, 2013, p. 375). **(negrito nosso)**

Rememore-se a previsão do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal que preconiza a inafastabilidade da jurisdição e, mais amplo, garantia de acesso à ordem jurídica justa, as quais, associadas à ampliação do rol dos direitos fundamentais e ao aumento da independência dos Tribunais e Juízes, esta impulsionada pela autonomia financeira, promoveu o fortalecimento do Poder Judiciário como poder político. Discorre Rosário (2010) ainda que a ampliação da função política do Poder Judiciário atualmente baseia-se no Estado constitucional e na necessidade de concretização de políticas públicas asseguradoras dos direitos fundamentais.

Barroso (2010) identifica que a grande Judicialização das relações vivenciada no Brasil nas últimas décadas mostra que algumas questões de grande repercussão política e social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais, o Congresso Nacional e o Poder Executivo, o que teria sido fomentado a partir da redemocratização do país e da recuperação das garantias da magistratura decorrentes desta. Para o autor, “o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes” e o ambiente democrático reavivou a cidadania, dando maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população que passou a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais (BARROSO, 2010, p. 3).

Com a Constituição Federal e alguns diplomas legais que se lhe seguiram, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, os quais alongaram a esfera dos direitos do cidadão, as ofensas aos direitos passaram a ocorrer, ao Judiciário aos milhares, numa explosão de lides. O Poder Judiciário brasileiro, entretanto, se mostrou incapaz de exercer a contento a função jurisdicional, estando assoberbados os Fóruns e Tribunais, com processos acumulados e sem o devido andamento, carecendo de condições humanas, físicas e administrativas para o cumprimento da sua função jurisdicional de aplicar o direito ao caso concreto em tempo razoável (AGUIAR NETO, 2009).

Por outro lado, essa situação caótica do Poder Judiciário, também vivenciada em outros países, passou a ser alvo de pressões externas de organismos internacionais, supostamente por comprometer o desenvolvimento econômico e por tornar temerários investimentos no país (PAIVA, 2012), sendo referido na literatura que a reforma do Poder

judiciário foi orientada pelo Banco Mundial<sup>15</sup>, especialmente nos países da América Latina e Caribe, a partir da avaliação de dados econômicos (MARTOS e MARTOS, 2013) em prol do sistema neoliberal (PAIVA, 2012).

Internamente, o Poder Executivo foi o principal articulador da reforma, tanto no Governo Fernando Henrique Cardoso como no Governo Lula, salientando-se que, sobretudo naquele Governo (1995-2002), a prioridade do Executivo foi a efetivação de reformas estatais, percebidas como um mecanismo para consolidar o processo de estabilização da economia, controlar o déficit, recuperar as finanças públicas e criar condições favoráveis à retomada sustentável do desenvolvimento (BRUM, *apud* PAIVA, 2012), o que fomentou a criação de uma secretaria específica (Secretaria de Reforma do Judiciário), ligada ao Ministério da Justiça (PAIVA, 2012). Contudo, apenas no primeiro mandato do governo Lula (2004) a reforma foi aprovada.

Portanto, ante a situação de crise no Poder Judiciário e pressões internas e externas foi gestada a partir de 1992 a sua reforma, aprovada depois de mais de uma década, em 2004<sup>16</sup>, através da Emenda Constitucional nº 45<sup>17</sup>, a qual criou o Conselho Nacional de Justiça – CNJ<sup>18</sup> e preconizou o princípio da razoável duração do processo<sup>19</sup>, dentre outras diversas inovações tendentes a promover o acesso à ordem jurídica justa aos cidadãos, a otimização dos serviços judiciários, maior efetividade ao processo e estruturação do Poder Judiciário a partir de uma modernização administrativa.

Para Paiva (2012), o lapso temporal de 12 anos de tramitação da Emenda

---

<sup>15</sup> Destacam Martos e Martos (2013) que o Banco Mundial, através do “Documento Técnico 3194” de junho de 1996, apresentou proposta recomendando reformas e providências aos Judiciários Nacionais de vários países, dentre eles o Brasil. Paiva (2012) assinala que a preocupação maior era com os países emergentes.

<sup>16</sup> Em entrevista à revista “Ministério Público & Sociedade” (2004), na matéria intitulada “Reforma do Judiciário: entre a possibilidade e o interesse”, José Albuquerque Rocha (Juiz e professor da Universidade Federal do Ceará) avaliou à época: “Esta Reforma foi inspirada em um modelo de Reforma do sistema legal de toda a América Latina formulada pelo Banco Mundial, visando fundamentalmente adequar esse sistema às novas exigências do mercado financeiro que são fundamentalmente: segurança e certeza no julgamento. Evidentemente, isto implica num esvaziamento de poderes dos juízes de primeiro grau e uma concentração nos Tribunais Superiores, principalmente através da Súmula Vinculante. Eu discordo disso. Acho que o Judiciário precisa de uma reforma, mas que ela seja democrática. Ou seja, ao contrário dessa, a reforma tem que tornar o Judiciário mais acessível ao povo. Mais objetivamente, qualquer mudança tem que capacitar o Judiciário para cumprir sua grande função constitucional que é a defesa e a realização dos direitos fundamentais”. (MINISTÉRIO PÚBLICO & SOCIEDADE, 2004, p. 10, *apud* PAIVA, 2012).

<sup>17</sup> “O projeto inicial da Reforma chegou ao Congresso Nacional em março de 1992, por iniciativa do então deputado pelo PT de São Paulo, Hélio Bicudo. Após ingressar no trâmite legislativo, o projeto passou a compor PEC nº 96” (PAIVA, 2012, p. 62).

<sup>18</sup> De acordo com o art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, incluído através da Emenda Constitucional nº 45/04 consta as atribuições do Conselho Nacional de Justiça: “Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura [...]”.

<sup>19</sup> De acordo com o inciso LXXVIII do art. 5º da CF, inserido através da EC nº 45/2004: “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Constitucional nº 45 indica que a tarefa de reformular o Sistema de Justiça brasileiro não foi fácil e sem sobressaltos, assinalando que nesse período não houve apenas uma, mas várias reformas sendo associadas, refletindo os mais variados aspectos da conjuntura política e econômica nacionais, em suas dimensões interna e externa.

Quanto propriamente à criação do CNJ, a partir da década de 90 percebendo-se que em um ambiente federativo com Tribunais dotados de autonomia e auto-organização, o Poder Judiciário não poderia prescindir de políticas racionais e coordenadas para o enfrentamento dos seus problemas sistêmicos, visualizou-se a necessidade de criar-se um órgão de planejamento nacional com prerrogativa de editar normas gerais para o fim de organização, coordenação e comunicação do sistema judicial. O CNJ<sup>20</sup> foi, pois, o resultado de tais demandas (SILVA; FLORÊNCIO, 2011). E apesar de toda a polêmica que precedeu sua criação, consolidou-se como importantíssimo instrumento de fiscalização e controle do Poder Judiciário, sendo que a título de exemplo de sua salutar atuação pode-se mencionar a Resolução proibitiva do nepotismo<sup>21</sup> na nomeação de cargos de confiança, o estabelecimento de controle da produtividade unificado e público<sup>22</sup>, no intuito de uma maior transparência e eficiência, e a fixação de metas<sup>23</sup> e diretrizes a serem atingidas e seguidas nas mais diversas áreas, inclusive administrativas<sup>24</sup>. Para Franco “o trabalho do CNJ, em primeiro lugar, tem

<sup>20</sup> A partir da decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.367-1, ajuizada pela AMB, foi consolidado o entendimento de que o preceito que previu a criação do CNJ é constitucional e que este integra o Poder Judiciário, sendo assim uma instância de controle “interno” (PAIVA, 2012). O CNJ é composto por 15 membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução. A presidência cabe ao Presidente do STF e dos seus 15 membros, 9 são magistrados, 2 membros são do Ministério Público, 2 são advogados e 2 são representantes da sociedade civil, todos escolhidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

<sup>21</sup> A Resolução nº 07/2005, editada pouco tempo após a criação do CNJ, proíbe a prática do nepotismo, ou seja, a nomeação de parentes de Juízes e servidores do Poder Judiciário para o exercício de funções ou cargos comissionados neste.

<sup>22</sup> O CNJ além de institucionalizar o cadastramento obrigatório das informações acerca da movimentação processual e atividades por todos os Tribunais, Juízes, Varas e Serventias, sob pena de responsabilidade, disponibiliza os dados no link “Justiça Aberta”; “um sistema de consulta que facilita o acesso dos cidadãos a informações sobre a localização de varas cíveis, tribunais, cartórios e outras instituições a serviço do sistema judiciário do Brasil e sobre relatórios de produtividade das secretarias processuais. O banco de dados simplifica o acesso às instâncias judiciárias do país e é gerenciado pela Corregedoria Nacional de Justiça” (CNJ-a, 2016). Digna de nota também é a utilização de ferramentas de aferição da taxa de congestionamento de processos pelo CNJ. “A taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base” (CNJ-b, 2016).

<sup>23</sup> Desde 2009 que o CNJ estabelece metas destinadas a otimizar os serviços judiciários e assim imprimir maior rapidez, eficiência e efetividade na prestação jurisdicional (CNJ-c, 2016).

<sup>24</sup> De acordo com o órgão “O CNJ e as unidades judiciárias do Brasil dão transparência a seus processos internos e ações por meio de leis, resoluções e recomendações. O objetivo dessa política de visibilidade é deixar acessível aos cidadãos todas as informações sobre o trabalho do órgão e os gastos da Justiça brasileira. [...] No Poder Judiciário, além de proporcionar mais transparência sobre o funcionamento dos tribunais, a norma torna mais rápido e fácil o acesso de qualquer pessoa a dados, como remuneração de servidores e magistrados, movimentação financeira, despesas e processos licitatórios.” (CNJ-d, 2016). A Resolução nº 102 do CNJ dispôs em 2009 sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos, o que restou reforçado com



resolvido um problema tanto de *accountability* quanto de transparência” (FRANCO, 2014, p. 11).

Nesse contexto, paralelamente aos esforços destinados à melhoria da produtividade, eficiência e transparência do Poder Judiciário, especialmente impulsionados pela Reforma citada e pela criação do CNJ, observam-se espaços para mudanças e transformações no que diz respeito a sua atuação política no que tange a questões inerentes à cidadania e interação social.

Isso fica evidente no fato de que Tribunais, Juízes e Conselho Nacional de Justiça, bem como instituições essenciais à administração da Justiça – Ministério Público, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil - OAB –, vêm progressivamente promovendo iniciativas, programas e projetos de natureza inclusiva e cidadã com vistas à garantia, no mais das vezes, dos direitos fundamentais. Nesse sentido, vários projetos foram desenvolvidos, com aparente êxito, alguns com abrangência nacional e outros, locais. Dentre eles, cite-se: destinados a evitar e eliminar litígios (“Movimento pela Conciliação do CNJ”), estimular a inserção social, familiar e no mercado de trabalho por ex-presos e evitar a reincidência (“Começar de Novo” do CNJ), expungir a prisão ilegal (“Mutirão Carcerário” do CNJ), evitar o cometimento de atos infracionais e abusos contra menores de 18 anos (Toque de Acolher, executado por Juízes de Direito em diversas Comarcas, a exemplo de Maracás-BA.), erradicar o sub-registro (Projeto em prol da mobilização dos Registros Cíveis) - este último estimulado pelo CNJ e desenvolvido pela pesquisadora no exercício da Magistratura-, dentre muitos outros, contando o catálogo do Prêmio Innovare<sup>25</sup>, por exemplo, com mais de 1000 práticas catalogadas desde o ano de 2004.

Essa mudança fica também manifesta a partir da diversidade de pronunciamentos<sup>26</sup> dados à imprensa por Ministros dos Tribunais Superiores, Desembargadores e Juízes acerca de assuntos de interesse nacional; pela ocorrência de frequentes reuniões entre membros do

---

a edição da Lei nº 12.527/11 (Lei de acesso à informação) e com a Resolução nº 151/12 do CNJ que determina a divulgação nominal da remuneração recebida por membros, servidores e colaboradores do Judiciário na Internet (nos portais do CNJ e dos Tribunais).

<sup>25</sup> O prêmio Innovare, premiação concedida pelo Instituto com o mesmo nome, tem o objetivo de identificar, premiar e disseminar práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público estadual e federal, defensores públicos e advogados públicos e privados de todo Brasil, que estejam aumentando a qualidade da prestação jurisdicional e contribuindo com a modernização da Justiça Brasileira (Innovare, 2015). O acervo com as informações das mais de 1000 práticas inscritas desde o ano de 2004 encontra-se disponibilizado no Banco de Práticas, podendo ser consultado por todos os interessados.

<sup>26</sup> Mencionando-se a título de exemplo, o caso do Ministro Carlos Velloso na segunda tentativa de reforma da previdência durante o Governo FHC e o caso do apagão o qual foi discutido por um representante do Executivo, Pedro Parente, com integrantes do STF “a portas fechadas” (TAYLOR 2007, p. 17).

Poder Judiciário e do Poder Executivo e pelo progressivo engajamento em questões da dinâmica social que transcendem o mero exercício jurisdicional.

Na Bahia, embora poucos projetos tenham sido sistematizados e disseminados, alguns pela importância e novidade merecem destaque, como o Balcão de Justiça e Cidadania e o Núcleo de Justiça restaurativa de segundo grau. Outrossim, verifica-se certo reconhecimento pelo Tribunal em relação a práticas cidadãs, o que pode se perceber, através de publicações no Diário do Poder Judiciário sob o título de “Ação Social”, do Boletim da Corregedoria das Comarcas do Interior, do periódico do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia “TJ BA News” sob a epígrafe de “Boas práticas”, todos encontrados no portal do Tribunal, [www.tjba.jus.br](http://www.tjba.jus.br), bem como em face da incorporação de novos conceitos como do depoimento sem dano e em razão de ter encampado, com comprometimento, projetos do Conselho Nacional de Justiça, a exemplo do Pai Presente.

Ademais, o Poder Judiciário vem crescentemente tomando assento em iniciativas do Poder Executivo tendo por foco a segurança pública, como, por exemplo, o Pacto pela Vida na Bahia e no Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM. Destaque-se que muitas das iniciativas encampadas pelo Poder Judiciário parecem ter especial importância para o campo da segurança pública, inclusive enquanto segurança cidadã, partindo-se do pressuposto de que a justiça criminal é aspecto imanente àquela.

Os dados e discussão acima expostos reforçam a ideia de tendência de ruptura com o isolamento histórico do Poder Judiciário e remete à necessidade de estudos acerca de sua atuação em áreas que transcendem sua competência constitucional elementar - jurisdicional -; em ações, projetos e políticas públicas nos mais diversos campos sociais e institucionais.

### 3.2 A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO PODER POLÍTICO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A ideia de o Judiciário ser um poder político é construção dotada de certa novidade e persistentes questionamentos. Embora seja um dos Poderes da República, não há unanimidade em considerá-lo como um ator político, talvez em razão do seu histórico isolamento, da teoria da separação dos poderes, do mito da neutralidade das decisões judiciais, como se completamente apolíticas pudessem ser, e pelo fato de seus membros não serem eleitos.

No espectro do Direito constitucional contemporâneo tem-se que numa sociedade organizada no formato de Estado o poder político é a manifestação interna da soberania

estatal, sendo caracterizado por sua unidade (SILVA, 2007). E não se olvide que o poder político - *arché politique* encontra-se dentro dos muros da *polis*, na comunidade política dos cidadãos (HERB, 2013). Pode-se afirmar, pois, que política se refere necessariamente à vida na *polis*, ou seja, uma vida em comum, e à ação humana apta a produzir algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos de uma sociedade (DALLARI, 1984), a qual na visão do seu idealizador primeiro, Aristóteles (p. 89), tem por objetivo não apenas o mero viver em sociedade, mas o “*viver felizes*” em sociedade.

"Política", no sentido grego da palavra, advém de “*polis*” - cidade -, e essa conceituação implica vida em comunidade, de forma que os mais variados aspectos da organização da vida em sociedade são dotados de conteúdo político num sentido lato (MAZZOLENI, 2007). Eis que se pode afirmar que o cumprimento da função jurisdicional é o “exercício de um poder político, no sentido de que cumpre função política” (AZEVEDO, *apud* MAZZOLENI, 2007, p. 11). As sentenças judiciais, por sua vez, “estão imbricadas de sentido político” (MAZZOLENI, 2007), no sentido de juízo de valor ante uma dada realidade social. Por outro lado, o Judiciário, necessariamente, relaciona-se politicamente com os demais poderes e a sociedade das mais diversas formas, desde quando exerce a função de julgar até quando se manifesta publicamente sobre determinada questão, através de Tribunais ou Juízes.

Feita tal digressão, deve-se ponderar sobre a participação do Poder Judiciário na vida política nacional, não apenas através de decisões judiciais, mas a partir de seu posicionamento ativo e cooperação em ações dos outros Poderes, inclusive em interação com a sociedade, a partir da ideia de governança democrática.

Quanto ao âmbito dessa discussão, há de se expor inicialmente que não se está a tratar do chamado “ativismo judicial”<sup>27</sup> estritamente considerado, consagrado precipuamente no âmbito do controle de constitucionalidade e de controle judicial de políticas públicas<sup>28</sup>, e sim na atuação transcendente à mera função jurisdicional, o qual num sentido lato pode ser

---

<sup>27</sup> Leite (2014) afirma veementemente que a postura ativista deste Poder ansiada pela sociedade atualmente não consiste em “ativismo judicial político”, mas em “ativismo judicial jurisdicional”, o que seguramente exige seja o Judiciário devidamente “aparelhado e estruturado de modo a permitir que ele passe a dar conta de suas funções puramente jurisdicionais” as quais “já são imensas”. Segundo ele, a participação do Judiciário em questões de cunho político é “perniciosa”, nomeando tal situação de “intromissão”, porquanto “invade o espaço comunicativo que deve ser ocupado pelos cidadãos” (Idem, p. 253 e 265). Para o autor (Idem, 2014, p. 181) o ativismo judicial político consiste numa postura ativista do juiz no sentido de proferir decisões judiciais de mérito político e de estabelecimento de políticas públicas.

<sup>28</sup> Friedman (2005) *apud* Taylor (2007), referindo-se sobre o controle judicial de políticas públicas, pondera que tem sido cada vez mais contestada a visão dos Tribunais como instâncias meramente legais ante a constatação de que a sua atuação tem impacto diário nas políticas públicas, ressaltando, que, porém, o papel do Judiciário nas políticas públicas permanece nebuloso tanto no Brasil, como no resto da América Latina.

considerado um certo tipo de ativismo<sup>29</sup>. E nessa análise há de se cogitar se o princípio da separação dos Poderes constitui-se em óbice para tal inter-relação entre os poderes.

Consoante Pinheiro *et al* (2011), em momento algum da sua obra “O espírito das Leis” Montesquieu propugnou a separação absoluta dos poderes de Estado, o que, aliás, inviabilizaria a unidade estatal, havendo, sim, exposto que a reunião de tais Poderes em um único ente resultaria na tirania e inviabilizaria a liberdade do indivíduo perante o Estado.

Suordem (1995), a partir da experiência política Portuguesa, questiona até o sentido de retomar a reflexão teórica sobre o princípio da separação dos poderes, quando atualmente o que se busca é um novo paradigma para o ideário de Estado e Sociedade, inclusive porque o princípio em questão não teria hoje um sentido político, persistindo apenas numa “dimensão funcional-organizatória”, ou seja, limitada às competências constitucionalmente esculpidas.

Conquanto não tenha sido a ideia propugnada por Montesquieu, de que os Poderes devem manter uma relação estanque entre si e suas respectivas áreas de competência, a interpretação clássica do dito princípio pode levar a essa conclusão. O perigo é assim o de continuar compreendendo os Poderes do Estado como estruturas distintas, exercendo funções independentes e não relacionais, ou seja, limitante da possibilidade de diálogo e interação entre os poderes e de trabalho coordenado.

Azevedo (2007), em superação a essa conclusão, propõe uma releitura da trajetória percorrida pelo princípio da tripartição de poderes na modernidade, ante a mudança de fluxo de poder incorporada na crise da “pós-modernidade”, questionando o equívoco da separação institucional, limitada a três instâncias apenas – legisladora, executora e julgadora – com a exclusão do povo da esfera de poder.

E outra questão que se afigura palpitante atualmente em relação à teoria da separação dos Poderes, a qual nos traz um cabedal de ponderações, é o surgimento<sup>30</sup> de diversas formas institucionais, mundialmente, que apesar de serem centros de emanção do poder estatal, não podem ser enquadradas enquanto integrantes de nenhum dos três poderes clássicos (ACKMAN, 2014). À margem da categorização clássica, o autor defende que esses entes novos e funcionalmente independentes, a exemplo de comissões eleitorais independentes, Bancos Centrais dotados de autonomia e Agências reguladoras, vêm cada vez mais exercendo

---

<sup>29</sup> Falcão (2015, p. 14) aduz que prefere nomear a situação de progressivo ganho de poder por parte do Poder Judiciário como “protagonismo do Judiciário” em detrimento do termo ativismo, posto que este teria “uma carga semântica pejorativa”.

<sup>30</sup> Ackerman (2014) analisa, em artigo intitulado de forma muito sugestiva como “Adeus, Montesquieu”, a importância da leitura crítica e superação da teoria da tripartição dos poderes no direito administrativo pela sua obsolescência, especialmente considerando o surgimento, nacionalmente, de novas formas institucionais que não podem ser categorizadas como legislativa, judicial ou executiva, ressaltando que: Uma nova “separação dos poderes” está emergindo no século XXI” (ACKERMAN, p. 15).

papel relevante nos governos na atualidade. No Brasil, de fato, são muitos os entes surgidos na atualidade, os quais dotados de autonomia não estão vinculados ao Executivo, ao Judiciário, nem ao Legislativo; quais sejam: Ministério Público, Conselho Tutelar, Conselho da Comunidade, previsto na Lei de Exceções penais, dentre outros.

Para Miranda *apud* Capano (2013) diversas são as razões a informar que a teorização clássica da separação dos poderes não se sustenta frente às estruturas sociais contemporâneas, como as profundas transformações das relações entre Estado e sociedade, as crises econômicas cíclicas, os desafios trazidos por novas ideologias e as exigências da política externa.

A questão da separação dos Poderes, em decorrência das correlações mantidas entre Poder Judiciário e Poder Legislativo, no âmbito de controle de constitucionalidade, define alguns parâmetros que podem ser muito propriamente utilizados nas interações mantidas entre todas as esferas de poder<sup>31</sup>. A teoria do diálogo institucional se afigura como excelente norte de interação entre os poderes. Na construção de Mendes (2011):

**O terceiro tipo de resposta (Capítulo IV) é dado por "teorias do diálogo institucional".** Basicamente, essas teorias defendem que não deve haver competição ou conflito pela última palavra, mas um diálogo permanente e cooperativo entre instituições que, por meio de suas singulares expertises e contextos decisórios, são parceiros na busca do melhor significado constitucional. Assim, não haveria prioridade, hierarquia ou verticalidade entre instituições lutando pelo monopólio decisório sobre direitos fundamentais. **Haveria, ao contrário, uma cadeia de contribuições que ajudariam a refinar, com a passagem do tempo, boas respostas para os dilemas coletivos. Separação dos poderes, nesse sentido, envolveria circularidade e complementaridade infinitas** (negrito nosso). (MENDES, 2011, p. 31)

"*Mutatis mutandis*" as considerações de Araújo (2010) sobre a cooperação interinstitucional fornecem vislumbre no sentido de que se faz necessária e impositiva a interação entre as esferas do poder e entre estas e o povo na construção de políticas públicas legítimas, efetivas e eficientes. Por sua vez, Canotilho e Moreira (*apud* MORAES, 2005) compreendem a separação dos poderes na democracia do ponto de vista da cooperação mais do que da cisão ao que inclusive optam pela terminologia de organização dos poderes, em detrimento da clássica forma de nomeação.

---

<sup>31</sup> A teoria exposta por Mendes (2011), embora atinente ao controle judicial de constitucionalidade, traz importantes contribuições para a proposta de maior interação entre os poderes até por que, em última análise, sua teoria trata sobre os limites de ação entre Poder Legislativo e Poder Judiciário.

Na visão de Smanio (2013, p. 06) a distribuição de competências no Estado democrático de Direito pressupõe uma distribuição constitucional de competências, de forma que os sistemas se interpenetrem e autocontrolem, com vistas a garantir uma horizontalidade entre esses, sem hierarquia de um sobre o outro, tal sendo especialmente relevante no que concerne às políticas públicas.

É proposta por Azevedo a identificação da separação dos poderes, como um dos pilares da efetivação do Estado Democrático de Direito, sem olvidar a existência, na atualidade de ingerências de poderes paralelos ao Estado, da governança e do papel ansiado pela sociedade civil (2007). Nesse sentido, a governança democrática se apresenta como parâmetro ideal para o delineamento da relação entre os poderes e a sociedade, exatamente por propiciar a inter-relação coordenada entre os atores com vistas a uma dinâmica de cooperação e aproveitamento das experiências, independentemente das competências legalmente estabelecidas ou típicas.

É que a complexidade das relações interinstitucionais com o surgimento de “outros proeminentes atores públicos surgidos na última década” (BALLESTEROS, 2012, p. 36) com suas *expertises* indicam a pertinência da gestão a partir da governança democrática, transcendente, inclusive a eventuais limites formais. Para esta autora:

[...] é possível conceber as relações intergovernamentais como formas de promover a governança, potencializando as capacidades dos atores nos distintos níveis de governos, e dos próprios níveis em si. Nos países federalistas, a perspectiva da governança permite analisar a interação das diversas esferas de poder não só do ponto de vista dos ditames normativos ou dos constrangimentos [...]. (BALLESTEROS, 2012, p. 59)

Silva e Florêncio (2011) propõem que a abordagem finalística das políticas públicas cada vez mais está associada à ideia de governança com vistas à consecução dos direitos dos cidadãos e ao progresso econômico e social.

Por outro lado, na conjuntura de uma crise social e política, defende-se que se faz necessário aumentar a colaboração entre os Poderes do Estado a fim de possibilitar a criação de soluções tendentes ao bem comum, o que não significa prescindir dos princípios constitucionais que delimitam as funções de cada um, mas de promover a maior aproximação entre os seus membros (RIBEIRO, 2000). De acordo com este jurista:

O que se há de procurar é dar cumprimento à segunda parte do art. 2º da Constituição, segundo o qual os Poderes são independentes, mas harmônicos entre si. Ou seja, a independência não exclui a harmonia, e a harmonia só poderá ser obtida mediante conversações que permitam identificar as posições convergentes sobre os problemas do Estado, a fim de que possam

ser superados com a velocidade dos tempos modernos. (RIBEIRO, 2000, p. 06)

Vencida estaria, pois, a concepção de que os comportamentos dos poderes estatais devem ser exercidos como “províncias estanques do Estado” (SILVEIRA, 1991). Para Mazzoleni, “em um Estado Democrático de Direito mostra-se inaceitável a concepção da separação dos poderes como sendo um princípio que impõe o afastamento de qualquer interferência entre os três poderes”, inclusive quando interferências recíprocas sempre existiram (MAZZOLENI, 2007).

Então, parece consentâneo com o Estado democrático de Direito a percepção de existência de poderes a se relacionarem de forma cooperativa, pautados no sentido de sua unicidade e responsabilidade como um corpo coeso, cuja repartição dos poderes seja apenas uma dinâmica da “distribuição funcional” para consecução de suas atribuições.

E muitas experiências institucionais são constatadas decorrentes de ações cooperadas entre os poderes, ao que se mencione como emblemático o “Pacto em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”<sup>32</sup>, subscrito pelos presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, em dezembro de 2004, uma semana após a promulgação da reforma constitucional do Poder Judiciário.

Por outro lado, há de se ponderar que *pari passu* à tendência de revisão da teoria da separação dos poderes, uma nova interpretação da teoria passou a prevalecer, o que fica especialmente evidente diante da constatação de que muitas vezes um Poder precisa praticar atos os quais teoricamente possuem natureza de competência do outro poder (SCHUCH, 2006). Seriam exemplos disso a concessão de indulto aos condenados pelo Poder Executivo – atividade de julgamento – e o caso de elaboração dos Regimentos Internos pelos Tribunais – atividade tipicamente legislativa (SCHUCH, 2006). Conforme Dantas (1994), citado por Schuch (2006):

Contemporaneamente, [...] o princípio não tem mais sentido ‘absoluto’, podendo-se até afirmar que encontra-se caracterizado por aspectos que são predominantes a cada função, ou seja, o legislativo, além de legislar, julga e executa (administra); o Executivo, além de executar (administrar), legisla e julga; finalmente, o Judiciário, além de julgar, legisla e executa (administra).(DANTAS, 2006, p. 108)

---

<sup>32</sup> Segundo tal pacto, os chefes dos três poderes comprometeram-se a realizar esforços para o fito de desenvolver medidas destinadas à melhoria do funcionamento de sistema judicial brasileiro, a partir de três conjuntos de ações coordenadas entre si: diagnóstico, modernização do Judiciário e alterações legislativas (RENAULT, 2005).

Faccini Neto (2009, p. 12) indica interessantes situações de participação ativa do Poder Judiciário em ações cooperadas com o Poder Executivo e a sociedade, em situações que transcendem o mero exercício da função jurisdicional de julgar:

Pode-se, ademais, apontar a Lei de Execuções Penais, a qual fixa como dever do juiz a visita e inspeção de estabelecimentos carcerários, cujas condições, em geral degradantes, têm ensejado interdições totais ou parciais, decretadas por magistrados, que, demais disso, em tal mister promovem reuniões com integrantes do Poder Executivo, visando a melhorias nos presídios que jurisdicionam, dirigem os chamados Conselhos da Comunidade, em que cidadãos inserem-se como participantes do sistema de execução das penas, buscando recursos, sugerindo melhorias e desenvolvendo atividades em favor dos encarcerados. Também a Lei 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, cobra do juiz postura ativa, porquanto lhe impõe a frequência a abrigos e entidades de atendimento e internação, requer do magistrado atuação perante os demais poderes, na melhoria dos serviços assistenciais e congêneres. (FACCINI NETO, 2009, p. 12)

E a necessidade dessa interação não tem passado despercebida na realidade das instituições públicas, conforme fica evidente na exposição da justificativa do artigo “A criação de políticas públicas e a participação do Poder Judiciário - Trabalho em rede: uma experiência que está dando certo” (DANTAS e LOPES, 2006), cujo projeto foi desenvolvido por assistentes sociais do Tribunal de Justiça de São Paulo, por ser emblemática e bem ilustrar a situação:

Justificativa.

**Os profissionais do Serviço Social e Psicologia** do Tribunal de Justiça de São Paulo, em um grupo de estudos sobre “o cotidiano da prática profissional” no ano de 2003, **constatou (sic) a necessidade de o judiciário articular-se com o Poder Executivo, mais precisamente na área da Infância e Juventude, trabalhando em rede a fim de facilitar a solução dos casos.**

Em 2004, através do Comunicado DRH 308/04, que trata das atribuições do Assistente Social Judiciário foi divulgado, que é sua atribuição “contribuir e/ou participar de trabalhos que visem à **integração do Poder Judiciário com as instituições que desenvolvam ações na área social, buscando a articulação com a rede de atendimento à infância, juventude e família, para o melhor encaminhamento.** (DANTAS e LOPES, 2006, p. 2) (negrito nosso)

Exponham-se ainda algumas situações corriqueiras na relação Judiciário/Executivo em que parece salutar um maior diálogo interinstitucional e cooperação. Pertinente que o Estado, ao desenhar a construção de nova unidade prisional de médio ou grande porte, entre em tratativa com o Poder Judiciário para o fito de definição do Município/Comarca no qual será instalado, porquanto acaso o local não seja dotado de aparato de Varas suficientes, restarão



inviáveis os procedimentos de execução penal, considerando que o Juiz do local será o competente para tanto.

Se o Magistrado aplica e acompanha a medida sócio-educativa de prestação de serviço à comunidade no que tange a adolescentes infratores, adquirindo, pois, uma visão privilegiada do perfil dos agentes, de suas necessidades e potencialidades, parece pertinente que possa opinar na concepção e execução de projetos tais em âmbito municipal. E, ainda, verificado pelo Magistrado no exercício da função jurisdicional, ante a falta de unidade de acolhimento de crianças e adolescentes no Município ou região, a necessidade premente de mecanismo apto para tanto, especialmente em situações de urgência, como em casos de crianças vítimas de abuso, pertinente que se articule com os Poderes legislativo e Executivo municipal para o fito de criação do programa de família acolhedora.

No que tange especialmente às políticas públicas de segurança, pode-se ponderar que se apartando a esfera de participação do Poder Judiciário, elimina-se a possibilidade de aproveitamento da sua experiência no sistema criminal, a qual decorre de sua atuação, enquanto órgão julgador em ações penais e em ações referentes à apuração de atos infracionais, na aplicação e fiscalização de penas e de medidas socioeducativas e, administrativa, à frente da Corregedoria de Unidades Prisionais, dentre outras. Em razão da sua atividade, os Juízes miram o problema da criminalidade do seu ponto de vista particular e, por vezes, vislumbram soluções e contribuições para os problemas do campo da segurança pública, não parecendo ser razoável prescindir de sua participação.

Silva (2008) adverte que um dos grandes problemas a afligir a segurança pública é que as partes deveriam constituir um sistema integrado, porém funcionam na realidade de forma estanque e desarticulada. Para Alvarez *et al* (2006), essa falta de articulação horizontal entre os Poderes da República, especialmente entre Executivo e Judiciário, essencial na segurança pública, finda por inviabilizar muitas iniciativas no setor.

Velásques (2012), da autoridade de quem além de teórico sobre o tema foi Subsecretário de Segurança de Bogotá, Colômbia, defende que a identificação de problemas é mais precisa quando os distintos entes de segurança e justiça se reúnem para analisá-los e pensar as possíveis soluções, bem como que isso aumenta a possibilidade de êxito. (tradução nossa)

Mas, longe de se defender a indivisão de funções ou competências entre Executivo, Legislativo e Judiciário, pois estão claramente delineadas no texto constitucional - tendo como ponto de referência máxima o art. 2º da Constituição Federal -, propõe-se nessa investigação, embasada na literatura apresentada, compreender a repartição dos Poderes como

uma dinâmica de distribuição funcional, na qual pode como deve ocorrer interação e cooperação para o fito de realização dos objetivos do próprio Estado.

A complexidade da vida em sociedade atual e a dimensão e conteúdo dos problemas que a afligem, assim como ao Estado, são multifatoriais e impactam as diversas esferas da vida, o que reclama a concepção e implementação de soluções compartilhadas entre os poderes e a sociedade, ou seja, uma governança democrática, concepção essa que, inclusive favorece a ideia de legitimidade da atuação do Poder Judiciário como Poder Político em tais ações.

### 3.3 EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Embora o Poder Judiciário tenha vivenciado um isolamento histórico, agravado na segurança pública pelo fato de ter sido atribuído à Polícia Civil a tarefa de investigar e elaborar o Inquérito Policial e assim selecionar as ilegalidades (MEDEIROS, 2004), apartando-o do campo, identifica-se recentemente também nessa área um maior engajamento e participação do Poder Judiciário. Nesta seção se buscará exemplificar experiências de participação do Poder Judiciário na segurança pública, a título de ilustração do novo paradigma de atuação desse Poder, não se buscando identificar a totalidade de tais experiências e nem analisar o impacto das iniciativas ora citadas.

Citem-se os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal – GGIM, os quais foram concebidos no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e ganharam destaque a partir do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), desenvolvido pelo Ministério da Justiça. Tal iniciativa pode ser definida “como um fórum deliberativo e executivo composto por representantes do poder público das diversas esferas e por representantes das diferentes forças de segurança pública com atuação no Município” (BRASIL, 2015). O GGIM tem por “objetivo primordial ser um espaço de interlocução permanente entre as instituições do sistema de justiça criminal e as instâncias promotoras da segurança pública no âmbito local, sem prejuízo das respectivas autonomias”, com vistas à redução da violência criminal no município (BRASIL, 2015).

Nas diretrizes traçadas consta ainda que o GGIM é visualizado como indispensável mecanismo de diagnóstico dos problemas locais, racionalização dos recursos da segurança pública e promoção da mobilização comunitária, sendo um espaço de discussão e deliberação

para integração de todos os órgãos de segurança pública das três esferas de governo que atuam em um município. Tenha-se também que o GGIM é uma das contrapartidas a serem executadas pelo Gestor Municipal ao aderir ao PRONASCI, salientando que esta adesão é opcional.

Embora não seja impositiva a participação do Poder Judiciário no GGIM, como um dos partícipes, é assegurada cadeira a seu representante, tomando assento em diversos Gabinetes criados, a exemplo dos Gabinetes dos Municípios de Recife-PE., através do Decreto nº 24.144/08 (RECIFE, 2008), Aracruz-ES., por meio do Decreto n.º 26.473/2013 (ARACRUZ, 2013), Porto Alegre-RS, através do Decreto nº 16.315/09 (PORTO ALEGRE, 2009), Goiânia-MT., pelo Decreto nº 513/10 (GOIÂNIA, 2010), dentre outros, indicando certo engajamento deste Poder nos espaços de governança no campo da segurança pública.

Outra iniciativa digna de nota é o Pacto Pela Vida, política pública concebida e implementada inicialmente em Pernambuco e replicada posteriormente na Bahia, configurada como interessante experiência de participação do Poder Judiciário no campo da segurança pública, especialmente por ser desenvolvida por governos estaduais.

Em Pernambuco, o Pacto pela Vida foi implantado em maio de 2007, através de Decreto nº 30.569, o qual por sua vez foi concebido a partir das Diretrizes do Plano Estadual de Segurança Pública/2007, elaborado pelo Fórum Estadual de Segurança Pública, com o objetivo de reduzir a criminalidade, mediante ação integrada dos Governos Estadual, Federal e Municipais. O Pacto apresenta como principal característica, segundo Macedo, 2012 e Ratton (*apud* SILVEIRA NETO *et al*, 2013):

[...] a existência de um Comitê Gestor, coordenado pelo Governador do Estado e pelo Secretário de Planejamento e composto por Secretários de Estado, chefes da Polícia Civil e da Polícia científica e Comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, **representantes do Poder Judiciário**, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dirigentes das unidades especializadas das Polícias, bem como coordenadores de programas de prevenção social da criminalidade, comitê esse com compromisso de reunião semanal para o fito de acompanhar o comportamento dos indicadores de homicídio. (MACEDO, 2012; RATTON, 2013, *apud* SILVEIRA NETO *et al*, 2013, p. 4) (negrito nosso)

Os parâmetros balizadores do programa foram: a definição de gratificação para os policiais das áreas onde houvesse redução das taxas de homicídio, seguindo metas estabelecidas; divisão do estado em áreas integradas de segurança; estabelecimento de focos prioritários de investimento e atuação; definição, tanto no plano policial, quanto no plano da prevenção do crime, de procedimentos padronizados voltados para a redução do homicídio e

acompanhamento semanal das áreas integradas com o objetivo de avaliar se as estratégias desenvolvidas e o efeito na redução dos crimes violentos (SILVEIRA NETO et al, 2013).

Na Bahia, o Pacto Pela Vida foi instituído através da Lei Estadual nº 12.357/2011 que, criou também o “Sistema de Defesa Social” com a proposta de ser uma nova política pública de Segurança:

[...] construída de forma pactuada pelo Executivo Estadual com a sociedade e articulada e integrada com **o Poder Judiciário**, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os municípios e a União e tendo como objetivo principal a redução dos índices de violência, com ênfase na diminuição dos Crimes Violentos Letais Intencionais e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio. (BAHIA, 2011) (negrito nosso)

O Pacto é desenvolvido no âmbito policial, com ações integradas, e também, no âmbito das secretarias de governo, através de ações de prevenção social voltadas para a população vulnerável das áreas identificadas como críticas em termos de criminalidade, de modo a reafirmar direitos e dar acesso a serviços públicos indispensáveis e através de ações relacionadas à prevenção, tratamento e reinserção social de usuários de substâncias psicoativas (BAHIA, 2011).

Sua gestão é realizada por um Comitê de Governança - integrado pelos dirigentes máximos dos Poderes e Instituições do Estado, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações, um Comitê Executivo - presidido pelo Governador e integrado por representantes dos Poderes, dentre eles o Poder Judiciário, e outras Instituições do Executivo Estadual, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações, cinco Câmaras Setoriais e um Núcleo de Gestão - que é uma unidade de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa (BAHIA, 2011). Ademais, de acordo com a Lei em tela, em seu art. 7º, resta patentemente delineada a diretriz participatividade que norteia tal política pública.

O Poder Judiciário possui, igualmente, programa de natureza promissora na estruturação da prevenção (terciária) - o programa “Começar de novo” do Conselho Nacional de Justiça -, através do qual se busca sensibilizar órgãos públicos e sociedade civil para disponibilizarem postos de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos e egressos do sistema carcerário. O objetivo deste programa é promover a cidadania e, conseqüentemente, reduzir a reincidência de crimes.

Na Resolução nº 96 de 27/10/2009 do CNJ que dispõe sobre o “Projeto Começar de Novo” no âmbito do Poder Judiciário consta como fundamentos e motivos para a iniciativa: a

promoção da cidadania, a existência de prisões irregulares e condições ruins dos estabelecimentos penais, a necessidade de sistematização das ações que visem à reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário e de cumpridores de medidas e penas alternativas, a necessidade de dar efetividade à Lei de Execuções Penais, no que concerne à instalação e ao funcionamento dos Conselhos da Comunidade e que compete aos órgãos da execução penal, dentre os quais o juízo da execução e a implementação de medidas a propiciarem a reinserção social do apenado, com base no artigo 1º, da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984.

De acordo com a normativa do CNJ, o projeto consiste num conjunto de ações educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho, a ser norteado pelo “Plano do Projeto” a ser implantado com a participação da Rede de Reinserção Social, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas, inclusive Patronatos, Conselhos da Comunidade, universidades e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes.

Para tanto, o Conselho Nacional de Justiça criou o “Portal de Oportunidades”, página na internet que reúne as vagas de trabalho e cursos de capacitação oferecidos para presos e egressos do sistema carcerário, além de ter elaborado cartilha contendo orientações sobre os direitos do preso, amplamente divulgada, e promover publicidade institucional tendo como foco a quebra de tabus e estigmas contra o preso e o egresso.

Por fim, mencione-se o Conselho da Comunidade, preconizado no art. 80 da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execuções penais - LEP). De acordo com o dispositivo em foco, em cada comarca deverá ser criado um Conselho da Comunidade composto, no mínimo 04 integrantes (um representante de associação comercial ou industrial, um advogado, um Defensor Público e um assistente social). A LEP em seu art. 66 diz: “**Compete ao Juiz da execução: [...] IX - compor e instalar o Conselho da Comunidade.** Parágrafo único. Na falta da representação prevista neste artigo, ficará a critério do Juiz da execução a escolha dos integrantes do Conselho” (negrito nosso).

Como atribuições do Conselho têm-se (art. 81 da LEP): visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca, entrevistar presos, apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário, diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento.

Com vistas a fomentar a criação de Conselhos da Comunidade, a Resolução nº 96/09 do CNJ traça medidas voltadas para tal desiderato preconizando que devem os tribunais

diligenciar para que os Conselhos da Comunidade sejam efetivamente instalados e tenham funcionamento regular, sobretudo executando projetos de reinserção social, em cumprimento à Lei 7.210, de 11 de julho de 1984. Ademais, de acordo com a Resolução, abre-se um elo entre duas ações, pois cabe ao juiz responsável pelo **Conselho da Comunidade**, em cada comarca, atuar na execução do **Projeto Começar de Novo**.

Das iniciativas citadas, pode-se entrever a atuação do Poder Judiciário no campo da segurança pública em situações distintas do exercício do poder jurisdicional de aplicação do direito ao caso concreto, corroborando a assertiva de que cada vez mais vem ocupando espaço político na área e empreendendo esforços, de forma coordenada com Executivo, Legislativo e com a sociedade, com vistas à construção de soluções para a criminalidade e a violência com foco na garantia de direitos.

A partir da análise exposta é possível afirmar que a construção de espaços democráticos de participação voltados à consecução dos princípios do Estado brasileiro e dos direitos fundamentais, através da promoção de ações coordenadas entre os poderes e a sociedade, inclusive com a intervenção do Judiciário como Poder político, nas áreas correlacionadas a sua atuação, dentre elas a segurança pública, é realidade crescente e com grande potencial de contribuição para a construção de soluções para os problemas que se apresentam.

## **4 SEGURANÇA CIDADÃ: APROXIMANDO O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA AOS DITAMES DA DEMOCRACIA**

A partir da análise da segurança pública à luz dos preceitos do regime democrático adotados pelo Estado brasileiro pode-se compreender muitas peculiaridades, paradoxos e deficiências do campo e a dissonância entre os preceitos normativos e a realidade, o que indica a pertinência da sua compreensão como um campo em disputa. No que tange ao ideário de segurança cidadã, impende, outrossim, uma análise crítica com vistas a sua compreensão não apenas como um ideário passível de minimizar e solucionar os problemas do campo, mas como um meio de aproximá-lo aos ditames da democracia.

### **4.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA: UM CAMPO EM DISPUTA**

Analisando-se a segurança pública, uma questão que se sobressai e mostra ainda inquietante e merecedora de atenção - apesar da aparente obviedade, haja vista a opção do Estado brasileiro pelo regime democrático - é a natureza deste instituto, em razão da significativa problematização de que tem sido alvo, supostamente decorrente da lacuna do art. 144 da CF/88, onde está previsto, porquanto não contemple a sua conceituação, e em razão do seu enquadramento no texto constitucional, apontando parte da doutrina tais circunstâncias como motivos para a sua conformação repressiva e alheia às questões sociais. Propõe-se, pois, nesta seção analisar-se a segurança pública, lançando mão de cânones hermenêuticos, a fim de compreendê-la enquanto instituto essencialmente democrático, fazendo uma análise crítica da teoria sobre o tema.

Costa e Lima (2014) resumem que a Constituição resgata a terminologia “segurança pública”, utilizada na Constituição de 1937 e a repete, contudo sem estabelecer expressamente o conceito do instituto, apenas se detendo a delimitar quais organizações pertenceriam ao sistema, arrematando que “segurança “pública” é ainda um conceito frouxamente formulado e recepcionado na legislação brasileira e nas normas que regulam o funcionamento das instituições encarregadas de garantir direitos, ordem e tranquilidade” (COSTA; LIMA, 2014, p. 484).

As ambiguidades e lacunas do texto constitucional são, em geral, identificadas por muitos pesquisadores como causas - constrangimentos - da dificuldade de democratização,

mudança e inovação nas políticas públicas do setor (CANO, 2006; CARVALHO, 2006; CARVALHO, 2006; ADORNO, 2000; ZAVERUCHA, 2007 e 2010; COSTA E LIMA, 2014, *apud* SANTOS, 2015)<sup>33</sup>.

Dias (2011) analisa que embora alçada a Segurança Pública a direito inerente à cidadania na CF/88, no geral, sente-se a falta de critérios e elementos para estabelecimento de uma política de Segurança Pública com diretrizes nacionais e democráticas, bem como, imperativo sejam supridas:

[...] as lacunas do artigo 144, deixadas pelos constituintes, sobretudo com relação aos critérios democráticos que devem nortear essa política [...]”, no sentido de identifica-la como interdependente em relação aos Direitos Humanos e, sobretudo, para estabelecer a devida distinção entre Segurança Pública e ordem pública. (DIAS, 2011, p. 144 e 145)

Pontua a autora, como uma das razões que explicam essa associação entre segurança pública e ordem pública, distanciando-a de temas como cidadania e direitos humanos, é o fato de estar prevista no mesmo Título da Constituição que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, juntamente com os temas Estado de Defesa, Estado de Sítio e Forças Armadas. Silva, acerca de tal enquadramento constitucional, pondera: “pode induzir a sociedade, as autoridades públicas e a polícia a pensar a segurança pela via exclusiva da força e da repressão” (1990, p. 227).

Rocha (2011), em estudo compilado no âmbito de consultoria legislativa para a Câmara dos Deputados, afirma que o disciplinamento do art. 144 e seus parágrafos possui certa insuficiência, bem como que a redação restritiva do “caput” do artigo limita uma interpretação inclusiva “que busque alargar o conceito para além do reducionismo hermético que restringe ações mais efetivas, transversais, inclusive na esfera municipal”. (ROCHA, 2011, p. 17-18)

Andrade (2013) pondera que o texto do art. 144 é repleto de ambiguidades, pois embora estabeleça a segurança como direito e responsabilidade de todos - preconizando a abertura de espaço para uma redefinição do modelo -, mantém a ordem pública como núcleo

---

<sup>33</sup> Existem, porém, estudos que apontam exatamente o contrário. A teoria da Mudança Institucional Gradual se vale do argumento de que a existência de lacunas e ambiguidades em vez de impedirem as mudanças no setor, têm propiciado as principais mudanças vivenciadas no setor (SANTOS, 2015). Segundo a autora, analisando a teoria em tela: “Nessa perspectiva, mudanças são resultados menos de situações abruptas e descontínuas e mais de um processo cumulativo, gradual e incremental decorrente do próprio comportamento assumido pela instituição diante de ambiguidades e lacunas existentes em seu desenho e, ou, emergido ao longo do tempo no processo de interpretação e direcionamento de sua implementação. Assim, compreender as instituições enquanto dinâmicas é presumir a probabilidade de mudança ainda que certas regras permaneçam inalteradas” (Idem, 2015, p. 13).



central do sistema, o que findaria por favorecer a manutenção da seletividade e arbitrariedade estrutural do controle penal.

Dois modelos se confrontam no cenário nacional, na visão de Sulocki (2007): i. segurança pública como manutenção da ordem, a ser realizada através do aparato repressivo; ii. segurança pública como instrumento democrático e participativo, a ser efetuado por meio da participação dos mais variados atores e em associação a políticas públicas de caráter social, posto que apesar de contemplar avanços em prol da democracia, a CF/88 deixa margem para que políticas autoritárias de segurança continuem sendo implementadas. A autora afirma que uma das previsões constitucionais a favorecem o modelo autoritário é a possibilidade de atuação das Forças Armadas na segurança pública, o que somado à estrutura e atuação militarizada da polícia militar<sup>34</sup> favorece as campanhas de lei e ordem, de controle social, amparadas numa lógica de guerra onde matar ou morrer é a regra. Nesse cenário, as garantias dos cidadãos são admitidas como exceção, sendo que a própria ideia de cidadão fica comprometida ante a percepção da existência de inimigos a serem eliminados (SULOCKI, 2007).

Soares (Internet, s.d.) aponta para a gravidade da omissão do arranjo institucional da CF/88 no que tange à participação e responsabilização da União e dos municípios no sistema de Segurança Pública. Já estudiosos como Palmieri (2003), Soares (2005), Mesquita (2011) e Xavier (2012), citados por Guindani (2014 e 2004) e Sento Sé (2005), indicam haver vantagens da participação do governo local na gestão da segurança pública, o que também não é previsto no texto constitucional.

Assim, apontam-se, sobretudo, as contradições e omissões do art. 144 da CF como especialmente nocivas à compreensão da segurança pública pelo viés democrático. Talvez seja esta a razão pela qual tanto se almeja a regulamentação do SUSP – Sistema único de Segurança Pública, através do Projeto de Lei nº 3.734/2012, originado do PL nº 1937/2007, o qual consolidaria no Estado brasileiro a adoção formal de um conceito amplo e democrático de segurança pública, como “Segurança Cidadã”. De acordo com o art. 25 do Projeto de Lei em tela:

---

<sup>34</sup> Assevere-se que para Soares (Internet, s.d., s.p.): “Polícias nada têm a ver com exércitos: são instituições destinadas a garantir direitos e liberdades dos cidadãos, que estejam sendo violados ou na iminência de sê-lo, por meios pacíficos ou pelo uso comedido da força, associado à mediação de conflitos, nos marcos da legalidade e em estrita observância dos direitos humanos. Por isso, qualquer projeto consequente de reforma das polícias militares, para transformar métodos de gestão e racionalizar o sistema operacional, tornando-o menos reativo e mais preventivo (fazendo-o apoiar-se no tripé diagnóstico-planejamento-avaliação), precisa começar advogando o rompimento do cordão umbilical com o Exército.” (SOARES, internet, s.d., s.p.).

Art. 25 - A segurança cidadã consiste na situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas (BRASIL, 2012).

Igualmente, passaria a estabelecer a preceituação de princípios claros e precisos, inerentes ao Estado democrático de Direito, a serem seguidos no campo da Segurança Pública:

Art. 4º - A atuação dos órgãos responsáveis pela segurança pública atenderá aos seguintes princípios: I - proteção dos direitos humanos; II - respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana; III - resolução pacífica de conflitos; IV - uso proporcional da força; V - eficiência na prevenção e repressão das infrações penais; VI - eficiência nas ações de prevenção e redução de desastres; e VII - participação comunitária (BRASIL, 2012).

Não se olvide que a regulamentação do SUSP, na forma e com os parâmetros apresentados no Projeto de Lei mencionado, consistirá em grande avanço para o sistema de Segurança Pública, propiciando a supressão de lacunas e ambiguidades constitucionais limitantes do ponto de vista prático, sistêmico e ideológico. Não obstante, há de se observar que no Estado democrático de Direito a função de Segurança Pública já se conforma enquanto instituto de natureza democrática e cidadã, como decorrência da opção pelo Estado Democrático de Direito. Não havendo, pois, obrigatoriedade de uma conceituação expressa nesse sentido, por via de legislação constitucional ou infraconstitucional, para que seja compreendida e operada como tal, ainda que as delimitações conceituais sejam de grande valia.

Destarte, num Estado Constitucional de Direito, quaisquer de seus sistemas e institutos devem ser interpretados à luz dos princípios e regras constitucionais democráticos que o regem, como decorrência do princípio da supremacia constitucional. Tal supremacia decorre do fato de ser a Constituição a instância de transformação da normatividade - norma fundamental -, de natureza a princípio hipotética, mas com normatividade concreta de forma que o direito positivo e a atividade administrativa devem se subordinar aos ditames constitucionais (GILMAR *et al*, 2009).

O Estado Democrático de Direito<sup>35</sup>, que é um fenômeno universal, embora não adotado por todos os Estados, possui características peculiares e imperativas mínimas, muitas delas inspiradas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU/1948<sup>36</sup>.

No Brasil, a opção pela adoção do Estado democrático de Direito encontra-se expressa desde o preâmbulo e *caput* do art. 1º da Constituição, a qual estabelece parâmetros muito claros e incontornáveis da opção democrática ao instituir um Estado e se propõe a assegurar, ademais, o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, **a segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. (negrito nosso)

Tais preceitos, não é demais dizer, constituem núcleo irreformável da Constituição por se tratarem de cláusula pétrea<sup>37</sup> e devem ser o parâmetro de hermenêutica constitucional para o fito de compreensão e dimensionamento de quaisquer institutos e preceitos esculpidos seja na Constituição ou na legislação infraconstitucional.

No que tange à segurança, além de estar preconizada no preâmbulo da CF/88, encontra-se regulada no “caput” do art. 5º, no Título II; “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” e no Capítulo I; “Dos Direitos e deveres individuais e coletivos”. No art. 6º, constante do capítulo II, do título II, a segurança é arrolada como um direito social”. Assim, a segurança tanto faz parte do rol dos direitos fundamentais individuais como sociais. E no art. 144 constante do Título V, - Da defesa do Estado e das Instituições democráticas (arts. 136 a 144), a segurança pública é regulada num Capítulo próprio (Capítulo III – Da segurança Pública).

Ressalte-se que pelo fato de a segurança ser considerada como direito social, em seu art. 6º, inobstante as lacunas e ambiguidades quanto ao tema, inarredável compreendê-la a partir do modelo de proteção integral de direitos, deslocando-a do foco de análise do modelo repressivo e reativo de persecução criminal, “adstritos ao sistema de segurança pública e

---

<sup>35</sup> Comumente, delinea-se o Estado Democrático de Direito como a organização política em que o Poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio dos seus representantes eleitos, através de eleições livres e periódicas, sufrágio universal e voto direto e secreto, sendo os mandatos periódicos. Pauta-se não somente pela efetivação dos direitos civis e políticos, mas, principalmente, pelos direitos econômicos, sociais e culturais, “sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos” (MENDES *et al*, 2009, p. 171).

<sup>36</sup> No que tange à segurança, é referida expressamente no art. 3º da Declaração: “Todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.

<sup>37</sup> De acordo com o art. 60, § 4º, da CF: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”.

justiça criminal brasileiro, dividido em Polícias, Penitenciárias, Promotorias e Judiciário” (VIANNA, 2012, p. 60). Nesse sentido, a segurança pode ser compreendida como um direito social fundamental da coletividade, favorecendo uma maior participação dos cidadãos no debate e na deliberação pública.

Outrossim, há de se expor que os cânones ou princípios de hermenêutica<sup>38</sup> constitucionais comumente adotados e consagrados na doutrina - unidade da Constituição, efeito integrador, máxima efetividade, força normativa da constituição, conformidade funcional, interpretação conforme a Constituição e da concordância prática ou da harmonização (GUERRA FILHO, 2002, MENDES *et al*, 2009) - orientam basicamente a seguinte ideia: “não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. [...] Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa sentido normativo nenhum” (GRAU, 2005, p. 40).

O sentido da norma não é um dado em si mesmo, posto que não resulta de um apriorismo metafísico, devendo ser compreendido no contexto das demais normas do ordenamento à luz dos valores históricos do tempo presente e em face das exigências da realidade social e do caso concreto, estando o direito aberto ao contínuo devir da vida (CUNHA, 2002).

Na dicção de Grau (2005, p. 55) “[...] o significado válido dos textos é variável no tempo, no espaço, histórica e culturalmente. [...] A interpretação do direito não é mera dedução dele, mas sim processo de contínua adaptação de seus textos normativos à realidade e seus conflitos”.

E pela interpretação sistemática, amparada pelo princípio hermenêutico da unidade da Constituição, à luz dos princípios e normas constitucionais, destacando-se a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a fraternidade, a harmonia social, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, a Segurança Pública, enquanto um instituto de natureza essencialmente democrática e social, idealmente deve ser norteado por diretrizes democráticas e ter políticas públicas essencialmente voltadas para a cidadania.

---

<sup>38</sup> Pontue-se que a concepção de hermenêutica teve diferentes significados no decorrer do tempo, sendo objeto dos mais variados métodos utilizados por intérpretes e aplicadores do Direito, traçados por várias doutrinas (ROSÁRIO, 2010; MENDES, 2009). A retomada da questão hermenêutica após a segunda guerra mundial se apresentou como uma forma de reclame em favor de uma modalidade de interpretação diversa do dogmatismo institucionalizado pautada na ideia de *status* originário e primordial da pessoa como valor-fonte, a fim de se evitar a propagação de ideologias totalitárias e de qualquer forma de autoritarismo (REALE, 1998, *apud*, MADEIRA, 2002).

Nesse sentido, embora de fato o disposto no artigo 144, principal dispositivo a reger o instituto da segurança pública no ordenamento pátrio, tenha uma redação imprecisa e dúbia, que se restringe a estabelecer poderes-deveres de forma restrita, alguns poucos objetivos e atores, mantendo a Polícia Militar subordinada ao exército, por exemplo, sem conceituação do instituto e nenhuma alusão aos princípios e direitos fundamentais constitucionalmente esculpidos, estando ademais inserido em título que também trata do Estado de defesa, de Sítio e das Forças Armadas, deve ser necessariamente compreendida, enquanto instituto democrático, em consonância com a Constituição e deve ser norteadada, na prática, por toda a gama de princípios e direitos fundamentais, portanto, uma segurança cidadã.

Contudo, a segurança pública não é identificada como instituto essencialmente democrático e organizações, políticas públicas e atores do sistema frequentemente não agem informados por tal princípio.

Uma vez promulgada a Constituição Federal, vozes passaram imediatamente a clamar pelo seu cumprimento e discursos se multiplicaram contra o autoritarismo do Estado, a repressão e a violência policial, mas não se apercebeu a sociedade que desde o Império todas as Constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988), trataram de direitos e garantias individuais, evidenciando que não seria somente pela via constitucional que o desrespeito a estes seria superado (SILVA, 1990).

Emblemático e sugestivo, ademais, o discurso do General Antonio Carlos de Andrada Serpa na subcomissão constitucional de “Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança” da Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, p.143, *apud* SANTOS, 2015) no sentido de que:

[...] não será nunca tirando ou colocando aquela palavra que vai-se (sic) mudar a natureza das coisas [...] a sociedade achar que muda o costume sempre através da lei escrita [...] então, por isso que eu acho que essas discussões sobre palavras, são discussões objetivas, não entram na essência dos fatos [...].

O direito posto não é apto a abranger e prever totalmente a dinâmica da vida em sociedade; o direito não condiciona a realidade e esta não necessariamente se subordina às regras legais e, por isso, há a necessidade premente de aproximar o tanto quanto possível o direito da vida e vice-versa, na tarefa de construção de um Estado verdadeiramente democrático.

Portanto, a partir do advento da Constituição Federal de 1988, a questão premente enfrentada no campo da segurança passou a ser o rompimento com as práticas autoritárias e

repressivas arraigadas no setor, além da necessidade de inovação democrática nas políticas de controle social, pois, de maneira geral, o sistema de segurança pública continuou fortemente atrelado a ideologias das próprias organizações, oriundas de suas trajetórias históricas de aproximação com as elites políticas e econômicas (SULOCKI, 2007).

E embora não se olvide que o campo da segurança pública não se restringe às organizações policiais, porquanto abranja uma séria de outros atores, nelas pode-se entrever claramente a existência das práticas refratárias às regras democráticas, o que torna relevante a análise de tal questão.

Historicamente, verifica-se que as Polícias estaduais se pautaram, e ainda se pautam, a partir da lógica da segurança interna, de grande influência no meio policial (COSTA e LIMA, 2014). Assim, aliada à militarização policial, aumentada no período do regime militar, a adoção do ideário de segurança interna fomentou, do ponto de vista operacional, que a polícia passasse a trabalhar com o modelo de guerra, no qual o criminoso é compreendido como inimigo a ser eliminado (SULOCKI, 2007). Explica a autora, que as Polícias Militares passaram, no período de exceção, a receber uma formação militar unificada em âmbito nacional, tendo como fundamento a doutrina de segurança nacional e a ideia de “inimigo interno”, legando-nos a Ditadura uma polícia militarizada<sup>39</sup>.

À revelia da adoção do regime democrático pelo Estado brasileiro, “a conclusão possível” é que a atuação policial, com “modus operandi” orientado pelo conceito de segurança “interna”, adotado no país em vários momentos e reinterpretado e mantido na prática cotidiana das instituições policiais, parece influenciar práticas violentas<sup>40</sup>, ilegais e arbitrárias por tais corporações (COSTA; LIMA, 2014, p. 484). Para Costa (2005), no Brasil há um evidente descompasso entre o texto constitucional e o funcionamento do aparato policial e de suas práticas cotidianas, “tais como: prisões arbitrárias, torturas e execuções sumárias” (p. 104).

---

<sup>39</sup>A “militarização” é comumente identificada como o processo de adoção de modelos, métodos, conceitos, doutrina e procedimentos inerentes à prática militar (NAZARETH, 1997). Pilatti *apud* Sulocki (2007, p. 104) ensina que a doutrina de Segurança Nacional pode ser entendida da seguinte forma: “articula-se no eixo amigo-inimigo, tão festejado pelas pulsões totalitárias. [...] No plano interno, cabe às ‘elites’ a missão histórica de traçar os ‘objetivos nacionais’ para cuja realização e manutenção articula-se o ‘poder nacional’ cuja ‘expressão militar’ deve assumir papel preponderante nas conjunturas que ofereçam risco à ‘segurança nacional’ [...]”.

<sup>40</sup>Ressalve-se, no esteio da pesquisa de Rattton (2007, p. 141), uma outra questão relevante, dentre outras, a influenciar com a propensão ao uso da violência na prática policial, a qual, inclusive, ressalte-se, é identificada em países com histórico distinto do Brasil: “A atividade policial é evidentemente um tipo de atividade que envolve perigo”. Pondera, ademais, o autor que tal elemento de perigo, vivenciado pelo policial, pode ocorrer de forma associada a certa excitação decorrente da manipulação desse perigo, sendo que se tais componentes não são acompanhados por estratégias organizacionais e societárias de controle, podem contribuir para o comportamento policial violento. Essa segunda assertiva parece também corroborar para a ideia de práticas institucionais voltadas para a violência, haja vista a frequente manipulação do perigo (RATTTON, 2007).

Ratton (2007) ao investigar a razão da recorrência e propensão ao exercício da violência na prática policial defende que a formação de estoques de conhecimento organizacionais específicos é um fator que orienta e influencia, recorrentemente através de estigmas, os cursos da ação policial. Conclusões essas que corroboram a assertiva da existência de um campo organizacional com práticas especialmente resistentes às regras do regime democrático no sistema de segurança pública.

Eis que por tais paradoxos é inviável conceituar a segurança pública de forma consensual, restando pertinente analisa-la partindo-se do pressuposto que é um campo organizacional em disputa<sup>41</sup>, em torno do qual se estruturam instituições e relações sociais fortemente influenciadas pela forma como o Estado administra a ordem e os conflitos sociais (COSTA; LIMA, 2014).

Em relação à terminologia instituições ora citadas, explique-se; concernem “a costumes e práticas sociais, estabelecidos por normas ou consuetudinariamente, que se perpetuam no tempo” (COSTA; LIMA, p. 485). As organizações desenvolvem práticas na dinâmica de responder aos desafios e problemas que se apresentam no cotidiano, as quais frequentemente acabam se institucionalizando, “fazendo parecer que sempre existiram e que são a razão de ser das organizações, constituindo-se verdadeiros mitos institucionais” (COSTA; LIMA, p. 485). De acordo com Fligstein (*apud* SILVA e GUARIDO FILHO *et al*, 2006), dentro de uma perspectiva institucionalista a construção de campos organizacionais é um fenômeno eminentemente cultural relacionado com práticas sociais preexistentes, regras imersas nas relações de poder entre grupos e estruturas cognitivas que funcionam como quadros culturais (*habitus*), conceituação que parece ser especialmente útil para a análise da segurança pública no Brasil.

Eis que diante da complexidade das questões atinentes à Segurança Pública, da dificuldade de estabelecer um conceito consensualmente reconhecido e do descompasso entre as previsões constitucionais de cunho democrático e a prática institucional, privilegia-se nesse estudo a sua compreensão enquanto campo em disputa (COSTA; LIMA, 2014), o que, ademais, propicia a identificação da problematização do tema ao primeiro olhar.

Por outro lado, inobstante o quadro de resistência às práticas democráticas na área da segurança pública, importante pontuar a mudança gradual e ruptura epistemológica que vem ocorrendo no campo há alguns anos no Brasil e em grande parte dos países da América Latina, com adoção inclusive da ideia de Segurança Cidadã, com redimensionamento dos

---

<sup>41</sup> Para Costa e Lima: “um campo organizacional corresponde a um grupo de organizações que, no agregado, constituem uma área reconhecida da vida social, política ou econômica”. (2014, p. 482).

conceitos e maneiras de interpretar as regras constitucionais, inclusive com repercussão na formulação de políticas públicas na área (SANTOS, 2015), o que merece um maior aprofundamento.

#### 4.2 SEGURANÇA CIDADÃ E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA RECENTE

Na década de 80, em diversos países da América Latina, inicia-se um processo de gestação e operacionalização de um novo conceito de Segurança Pública orientado pela ideia de cidadania - a Segurança Cidadã.

A segurança cidadã e as políticas municipais de segurança assumiram progressiva relevância desde os momentos de transição do autoritarismo para a democracia. No Brasil, todavia, isso ocorreu com mais intensidade a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, no ano de 2000.

A mudança de paradigma no campo tem sido incentivada e apoiada por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas – ONU, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentre outras (MESQUITA NETO, 2006). Costa e Lima (2014) afirmam que desde o final dos anos 90 diversas organizações supranacionais, PNUD, BID, BIRD, CAF, dentre outras, têm se empenhado em disseminar em países da América Latina o conceito de segurança cidadã, apostando na reforma das organizações policiais e novas práticas fundamentadas em princípios democráticos.

Lima, Godinho *et al* (2014, p. 5) assinalam que a segurança cidadã surgiu “na América Latina como uma resposta democrática à questão da segurança pública”, pautada num paradigma de intervenção através de atuação “multisetorial e articulada sobre as múltiplas causas da violência e da criminalidade”, integrada, com foco local e base nas políticas públicas de diferentes níveis de governo e visando a efetiva participação da sociedade civil.

Desde o ano de 2000, o PNUD tem desenvolvido projetos e iniciativas no país voltados para a perspectiva da Segurança Cidadã, propondo um “enfoque integral no tratamento da segurança pública”. Na visão da instituição:

A perspectiva de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e da criminalidade urbana. Considerando essa causalidade múltipla, privilegia-se uma estratégia integral para promover a convivência e a segurança cidadã, ou seja, busca-se incorporar ações em diversas áreas temáticas relacionadas aos fatores de risco da violência e ambientes onde a



violência pode ser gerada, além de agregar múltiplos atores para o trabalho conjunto. (PNUD, 2015)

Mesquita Neto (2011) aduz que o conceito ganhou força na América Latina nos últimos vinte anos, especialmente nos países de língua espanhola, sendo que no Brasil, embora venha sendo adotado em alguns setores, ainda não o foi majoritariamente. Escobar *et al* (2005, tradução nossa) analisam a segurança cidadã como uma política fomentadora de importantes mudanças neste setor na América Latina, pontuando que a ideia surgiu num período que coincide com a ascensão da democracia e com o aumento dos níveis de criminalidade.

A opção pela terminologia “segurança cidadã” se explicaria pelo fato de no período dos regimes autoritários terem sido incorporados aos assuntos de segurança pública o significado de “segurança nacional” e de “segurança interna”, implicando em uma vinculação entre a ação das polícias e a das Forças Armadas (MESQUITA NETO, 2006). O autor indica, ainda, que a transformação conceitual representou na prática o fomento à “discussão e formulação de estratégias para a adequação das políticas de segurança pública às exigências da democracia” (MESQUITA NETO, 2006, p. 06). Nesse sentido, a expressão “segurança cidadã” estabeleceria uma diferenciação em relação às políticas de segurança pública adotadas durante os regimes de exceção, das quais se distingue não apenas pelo fato de se desenvolver num ambiente democrático, mas também por se caracterizar pela transparência, participação social, subordinação à lei e respeito aos direitos humanos (MESQUITA NETO, 2006).

A segurança cidadã, num sentido estrito, é frequentemente utilizada com o significado de “proteção dos cidadãos contra a ameaça e o uso abusivo da força, contra a violência” (MESQUITA NETO, 2011, p. 24). No Brasil, o conceito vem sendo capaz de colaborar para uma ruptura epistemológica do conceito de segurança pública vinculando-o à ideia de democracia e cidadania (SANTOS, 2015, p. 232).

Souza (2011, p. 117) assinala que a agenda da segurança cidadã é pautada pela consecução de “formas alternativas de contenção da violência e da criminalidade, compatíveis com o Estado Democrático de Direito e com a afirmação dos valores republicanos”.

Algumas características e estratégias são comumente apontadas como essenciais à consecução da segurança cidadã, quais sejam: políticas públicas de cunho social; ênfase em ações de prevenção; participação social ou mobilização comunitária, inclusive com policiamento comunitário; maior descentralização das políticas públicas na área, em especial com o aumento da participação do Município; iniciativas focalizadas em determinados espaços, áreas ou em face de grupos vulneráveis; transparência; interdisciplinaridade e

intersetorialidade; envolvimento e aprimoramento das instituições da Justiça (GODINHO, 2014; GUINDANI, 2014; LIMA; GODINHO *et al*, 2014; SOUZA, 2011; MESQUITA NETO, 2006 e 2004; ESCOBAR *et al*, 2005, tradução nossa; COSTA, 2005; PALMIERI, 2003).

Igualmente, são destacados por estudiosos alguns aspectos que embora inerentes à formulação de políticas públicas em qualquer área, são apontados como de importância estratégica para o êxito das iniciativas no contexto da segurança cidadã: diagnóstico preciso; informação em quantidade e qualidade; monitoramento e avaliação contínuos; sustentabilidade e institucionalidade das ações em longo prazo (MESQUITA NETO, 2006 e 2011; SOARES, 2006; ESCOBAR *et al*, 2005, tradução nossa, PALMIERI, 2003).

No que concerne à questão da prevenção, frequentemente associada ao conceito de segurança cidadã, ressalta Souza (2011) que a opção por tal tipo de estratégia não estabelece uma dicotomia em relação ao modelo repressivo, porquanto os dois conceitos estão imbricados e coexistem. “Além da coexistência de funções preventivas associadas às ações repressivas (e vice-versa), há uma grande variedade de formas de prevenção existentes” (SOUZA, 2011, p. 21).

No campo da segurança pública, especialmente no que diz respeito à prevenção das violências, utiliza-se comumente uma classificação desenvolvida na área da saúde coletiva a qual divide a prevenção em três dimensões<sup>42</sup>.

De natureza não-penal, a intervenção preventiva do tipo “primária” orienta-se para o fornecimento de serviços públicos e ações voltadas para a redução do risco social e sua abrangência é a população em geral (SOUZA, 2011; SILVA JUNIOR, 2007; SANTIN, 2001).

A prevenção do tipo secundária reúne a maior parte das ações de policiamento, tais como, ações reativas, investigações criminais e ações preventivas direcionadas para a comunidade (SILVA JUNIOR, 2007). Ocupa-se de grupos, agindo segundo fatores de risco (idade, local de moradia, estilo de vida, dentre outros), guardando, portanto, conexão com o potencial delinquente e o crime (SOUZA, 2011). É também chamada de punitiva ou “a priori” (SANTIN, 2001). Atualmente, o conceito tem sido ampliado para abranger também pessoas cujas características as tornam vítimas em potencial (SOUZA, 2011).

A prevenção terciária tem por foco ações orientadas para indivíduos que efetivamente delinquiram, com vistas a minimizar a reincidência criminal, ou reduzir o perigo a eles

---

<sup>42</sup> Classificação essa introduzida por Brantingham e Faust (1976) no campo da epidemiologia e amplamente adotada no campo da segurança pública.

associados, a exemplo de programas de reabilitação de jovens (SOUZA, 2011; SILVA JUNIOR, 2007 e SANTIN, 2001).

Ressalte-se que as formas de ação inerentes à prevenção primária têm sido acolhidas como a principal forma de prevenção ao crime, associada às demais formas de prevenção (SANTIN, 2001). Segundo o autor “a principal forma de prevenção ao crime seria pela melhoria dos meios de prevenção primária, pelo fornecimento de serviços de educação, assistência social, de infraestrutura”, exigindo a inclusão social para ser efetivada, uma atuação efetiva do Estado com vistas a possibilitar ao cidadão ter instrução e condições dignas de vida, quando, porém o que se verifica é a baixa qualidade da educação e deficiências básicas em todas as áreas (SANTIN, 2001).

Importante pontuar também que o “ideário da segurança cidadã mobiliza, como elemento estruturante, o princípio da participação social”, possibilitando a atuação dos cidadãos como agentes de várias iniciativas e também como colaboradores na concepção de políticas públicas (SOUZA, 2011, p. 117; MESQUITA NETO, 2006).

Para Mesquita Neto (2006) essa abertura democrática à participação social na elaboração de políticas públicas é um fator que pode garantir sua sustentabilidade no tempo, inclusive contribuindo para minimizar os riscos de sua instrumentalização partidária ou apropriação por grupos de interesse. O autor alerta, porém para o fato de a democratização aumentar as chances de sucesso, mas não garantir os resultados das políticas, em especial no campo da segurança pública (MESQUITA NETO, 2006, p. 20).

Sobre o aspecto da descentralização, há razoável consenso entre os estudiosos da área a respeito das vantagens de o governo local ou Municipal prover políticas públicas de prevenção e inclusão social no contexto de políticas de segurança compreendidas na ideia da cidadania (MESQUITA, 2011; SOARES 2005; SENTO SÉ, 2005; GUINDANI, 2004).

Destarte, a focalização, em geral apontada como fator primordial de efetividade das iniciativas de segurança cidadã por propiciar soluções condizentes com as peculiaridades e necessidades locais, seria suficientemente capaz de abarcar a heterogeneidade de situações e realidades sociais apresentadas territorialmente.

Quanto à crítica comumente feita no sentido de que a focalização das políticas públicas de segurança cidadã em áreas ou grupos específicos teria alcance limitado e pouco impacto na redução do crime e da violência, em função especialmente do fenômeno da migração da criminalidade para outras áreas geográfica ou mudança na natureza dos ilícitos, Mesquita Neto (2006) adverte que apesar tal possibilidade, numa situação de escassez de recursos, a ação focalizada é ainda a que pode produzir os melhores resultados.

Escobar *et al* (2005) advertem que no enfoque da segurança cidadã, a participação relaciona-se intrinsecamente com a transparência das informações, pois são de interesse da democracia e devem ser franqueadas à coletividade tanto em qualidade, como em quantidade, de forma equânime, com vistas inclusive a minimizar o sentimento de medo e insegurança, destacando a importância do estabelecimento de mecanismos que permitam uma *accountability* (ESCOBAR *et al*, 2005, tradução nossa). Quanto menor informada a população, mais incorpora o medo cotidiano da violência e uma sociedade suscetível e submissa ao medo termina por legitimar a violência, sendo, pois, a incerteza um fator fundamental da dimensão subjetiva da segurança cidadã que deve ser tratado com especial atenção e minimizado a partir do compartilhamento de informações com a sociedade (ESCOBAR *et al*, 2005, p. 18, tradução nossa).

No Brasil, diversas experiências vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos sob a inspiração da segurança cidadã, algumas de longo prazo e outras caracterizadas como eventos, com evidentes avanços para o campo.

Em 2007, ao anunciar o terceiro Plano Nacional de Segurança Pública, o governo, não por acaso, decidiu nomeá-lo Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI) – clara alusão ao conceito de segurança cidadã (MESQUITA NETO, 2011, p. 23). O programa tem sido referenciado como um dos avanços do Estado brasileiro na consecução da segurança cidadã e de progressos na área (SANTOS, 2015; GODINHO, 2014; XAVIER, 2012; SOARES, 2007b). O PRONASCI é identificado institucionalmente como:

[...] uma iniciativa pioneira que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Articula programas de segurança pública com políticas sociais já desenvolvidas pelo governo federal, sem abrir mão das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade. As ações desenvolvidas pelo Pronasci seguirão ainda as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, cujo eixo central é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime. (BRASIL, 2015)

Outra experiência digna de nota foi a Conferência Nacional de Segurança Pública - CONSEG, ocorrida em 2009, cujo slogan foi “Segurança com cidadania: participe dessa mudança” e buscou agregar num fórum de discussão amplo múltiplos membros da sociedade civil, trabalhadores da segurança e governos, obtendo a participação de 500 mil pessoas<sup>43</sup> em

---

<sup>43</sup> As conferências, a exemplo da I CONSEG, se caracterizam por serem eventos participativos que abrangem etapas municipais, estaduais e nacional buscando a discussão de propostas setoriais e produção de decisões para serem seguidas nas políticas do setor, embora não necessariamente isso ocorra (CORTES, 2011, *apud* GODINHO, 2014).

várias etapas<sup>44</sup> envolvidas em debates em torno de 07 eixos temáticos<sup>45</sup> (GODINHO, 2014; XAVIER, 2012). De acordo com relatório do Ministério da Justiça sobre a Conferência, esta, ao possibilitar a democratização da discussão sobre o tema, elevou “a segurança pública a um novo patamar de reflexão, não mais como uma emergência frente a alguma situação de grave comoção social, mas como política pública que demanda uma estruturação sistêmica e um pensamento estratégico de longo prazo” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, BRASIL, 2009, p. 11). Por sua abrangência e participação democrática, a I CONSEG tem sido apontada como um divisor de águas para as políticas de segurança pública por se constituir enquanto iniciativa democrática e fomentadora da cidadania participativa e do envolvimento dos mais variados setores na área com geração de capital social relevante (GODINHO, 2014; XAVIER, 2012; SAPORI, 2010).

Por sua vez, os Conselhos Comunitários de Segurança Municipal – CONSEG’s<sup>46</sup> têm sido identificados como um mecanismo de participação democrática na segurança pública e, portanto, de consecução de uma segurança cidadã justamente por romper com a regra da gestão centralizadora e burocrática e promover uma maior ação local a partir da participação do Município e dos cidadãos na área (GODINHO, 2014; XAVIER, 2012).

Cite-se também o evento internacional realizado em 2013 na cidade de Porto Alegre (RS), intitulado “Diálogo Sub-Regional de Políticas de Segurança Cidadã”. Este evento, preparado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, reuniu delegações de 17 governos subnacionais de vários países<sup>47</sup> e representantes de organizações não governamentais brasileiras e organizações supranacionais<sup>48</sup>. Na ocasião, elaborou-se um documento de discussão “Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: a experiência brasileira”<sup>49</sup> a partir das

---

<sup>44</sup> A I CONSEG envolveu a realização de diversas etapas municipais e estaduais (eletivas e preparatórias) sob a forma de “conferências livres, conferências virtuais, seminários temáticos”, dentre outras ações que possibilitaram que cidadãos e instituições encaminhassem suas propostas (XAVIER, 2012, p. 78). Após cerca de 1.359 debates realizados nas etapas regionais, houve a realização da etapa nacional em agosto de 2009, em Brasília, oportunidade em que foram realizadas votações dos princípios e diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública (Idem).

<sup>45</sup> Os eixos temáticos foram os seguintes: 1º) Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; 2) Financiamento e gestão da política de segurança; 3) Valorização profissional e otimização das condições de trabalho; 4) Repressão qualificada da criminalidade; 5) Prevenção social do crime e da violência e construção da cultura da paz; 6) Diretrizes para o sistema penitenciário; 7) Diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes.

<sup>46</sup> Em 2010, de acordo com o IBGE, a maior parte dos Municípios de médio porte (acima de 200 mil habitantes) já possuía conselhos comunitários de segurança (SOUZA, 2011).

<sup>47</sup> Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Panamá.

<sup>48</sup> Organização de Estados Americanos – OEA, Escritório das Nações Unidas contra a droga e o crime – UNODC, dentre outras.

<sup>49</sup> De acordo com o texto em questão, a violência na América Latina e Caribe vem apresentando índices crescentes e alarmantes o que tem como consequência uma ameaça ao desenvolvimento econômico e à

iniciativas de segurança cidadã apresentadas no encontro: o programa Fica Vivo de Minas Gerais, o Programa Pacto pela Vida de Pernambuco, as Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro, dentre outras.

Teóricos apontam também algumas práticas de policiamento comunitário que vêm sendo progressivamente adotadas no Brasil, pautadas na priorização da prevenção primária, fomentando programas de acompanhamento de jovens, ações direcionadas para o resgate da cidadania e da convivência comunitária, como por exemplo, a criação de fóruns de deliberação junto à comunidade, abertura de postos de policiamento nas comunidades, policiamento a pé, dentre outras (SILVA JUNIOR, 2007; GODINHO, 2014; MESQUITA NETO, 2011).

Sintetiza Godinho que o modelo de policiamento comunitário busca contrapor características históricas das polícias<sup>50</sup> “enrijecidas” durante o “período ditatorial” empreendendo ações voltadas a garantir direitos de cidadania de forma “responsiva e aberta a uma política de ‘accountability’ social” (2014, p. 551).

Cite-se também o objeto da presente pesquisa, a rede Mutuípe Cidadã, através da qual se buscou empreender ideias inerentes à segurança cidadã relacionadas à participação social e prevenção primária.

Portanto, diversas experiências se multiplicam tendo como fundamento a ideia de segurança cidadã. E *pari passu* às diversas práticas que se propõem a contribuir para a promoção da segurança cidadã, observa-se a incorporação desta terminologia em substituição ao conceito de “segurança pública” inclusive em atos legislativos.

O Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012, o qual promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas<sup>51</sup>, usa o termo em seu art. 3º, “t”: “Art. 3º - A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos: [...] t) **a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã** [...]” (negrito nosso). De acordo com o Decreto presidencial nº 7.538 de 01 de agosto de 2011, em seu art. 38, “K”: “[...] À Diretoria de

---

democracia, vindo o BID acompanhando desde 1998 os governos nos esforços de debelar tal problema com diversas iniciativas, programas e apoio financeiro (LIMA *et al.*, 2014). Referido também, que como parte das iniciativas do BID, em 2010 foi criada a Rede de Segurança Cidadã cujo objetivo é fomentar a troca de experiências e lições entre os gestores da área a fim de identificar soluções comuns e promover aumento do capital intelectual e institucional com vistas à consecução de políticas públicas de segurança cidadã integrais, efetivas e sustentáveis (Idem).

<sup>50</sup> Aponta a autora que a polícia teria sua origem histórica advinda da necessidade de proteção das elites no poder e de controle social atendendo a uma sociedade autocrática e autoritária sendo marcada pela prática de ações reativas e de “controle” (GODINHO, 2014, p. 550). Para Costa (2005) a polícia teria surgido para assegurar a defesa no país contra perigos internos, fruto do temor das classes governantes contra as ameaças à ordem estabelecida.

<sup>51</sup> Firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008, celebrado juntamente com Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Projetos Especiais compete: [...] VII - **disseminar o conceito de segurança cidadã** e as novas ações e metodologias desenvolvidas na área de segurança de Grandes Eventos, em particular quanto ao legado social, junto a instituições governamentais e não governamentais e às comunidades envolvidas" (negrito nosso).

Outrossim, algumas secretarias municipais têm adotado a nomenclatura “segurança cidadã”<sup>52</sup>, a exemplo das Secretarias dos Municípios de Fortaleza (CE), Itamaracá (PE), Recife (PE), Goiana (PE), Petrolina (PE), dentre outras.

Tais fatos são indicativos da mudança de paradigma no setor e da tentativa de implementação de iniciativas e práticas orientadas pela ideia de cidadania. Contudo, impende refletir sobre certas considerações críticas tecidas a respeito da ideia de segurança cidadã.

Na visão de Mesquita Neto (2011, p. 02), o conceito de segurança cidadã tem sido utilizado de formas distintas em diferentes países e por vários grupos e organizações e que apesar de sua larga utilização “permanece um conceito ambíguo e impreciso”, inexistindo indicadores específicos para medir e avaliar avanços na área no contexto da América Latina. Segundo ele, o fato de ser um conceito novo e passível de diversas interpretações favorece que seja utilizado até mesmo para denominar práticas antidemocráticas ou não democráticas, que nada têm a ver com “segurança cidadã”.

Pontua ainda que o conceito limita o seu âmbito de proteção e atuação apenas em favor dos “cidadãos”, quando a questão deveria abranger também “os não cidadãos” de um dado país. E a impropriedade da limitação parece especialmente evidente ante a união de países em blocos, às migrações de massa e à globalização. Nessa linha de raciocínio, o conceito mais apropriado seria o de “segurança humana”, adotado pela ONU desde 2003<sup>53</sup>, o qual concerne à segurança dos indivíduos e mesmo das comunidades (MESQUITA NETO, 2011, p. 26).

Para Garland (2008), nos últimos 20 anos do século XX, um dos mitos fundacionais da sociedade moderna, o de que o Estado soberano seria capaz de prover a lei e a ordem e controlar o crime, ruiu frente à constatação das altas taxas de criminalidade e das suas limitações, criando um dilema ante a necessidade de controle do crime<sup>54</sup>. Por outro lado, tal situação teria fomentado a adoção de políticas ambivalentes e voláteis, que parecem conflitar

---

<sup>52</sup> Por vezes associando-a com outros termos (trânsito, defesa social, paz social).

<sup>53</sup> Em 2012, a Assembleia Geral das Nações Unidas editou uma resolução tratando acerca da segurança humana: “Resolução 64/291 sobre segurança humana” (UN, 2012, tradução nossa).

<sup>54</sup> Na obra citada Garland analisa a cultura do controle nos Estados Unidos e Inglaterra e assevera que embora não pretenda afirmar que o fenômeno seja universal, acredita que os problemas e as inseguranças inerentes aos países que analisa são ou serão em breve familiares a outras sociedades pós-modernas (GARLAND, 2008).

entre si; paralelamente ao aumento do encarceramento e enrijecimento de leis penais, mecanismos de policiamento comunitário e de prevenção da criminalidade e rotinas de trabalho multiagenciais têm sido adotados (GARLAND, 2008). Segundo o autor, “o desfecho paradoxal é que o Estado aumenta seu poder punitivo e reconhece, cada vez mais, a inadequação desta estratégia soberana”, de forma que em paralelo a um padrão progressivamente punitivo de sentenciamento, surgem novos modos de exercício do poder, “através dos quais o Estado procura governar à distância”. (GARLAND, 2008, p. 374)

Aplicando as ideias de Garland à realidade brasileira, alguns autores visualizam com ressalvas algumas iniciativas de segurança cidadã a exemplo de estratégias de parcerias preventivas. Silva Júnior (2010, p. 76), citando Garland (2008), Anitua (2008) e Young (2002), afirma que “o desmantelamento do Estado do bem-estar social” restou agravado pelas políticas neoliberal e neoconservadora em razão do redirecionamento de recursos que poderiam ser gastos com “habitação, saúde e educação para gastos com as forças armadas, polícias e prisões, em nome do discurso da ‘lei e da ordem’ ou da ‘segurança cidadã’”.

Magalhães *et al* (2012, p. 25) ao analisarem algumas iniciativas desenvolvidas em Bogotá, nas administrações de Mockus e Enrique Peñalosa, e em São Paulo, “Operação Saturação” do ano de 2005, todas desenvolvidas sob a agendada “segurança cidadã”, “segurança com inclusão social”, visando reduzir os “riscos sociais” em locais de “alta vulnerabilidade”, afirma que essas incidiram em práticas na realidade punitivas onde persistiram “abusos de autoridade, arbítrio e o uso de força extralegal por parte das forças de ordem”. Para as autoras, a questão da focalização das políticas de segurança sugere uma forma de controle e processo de exclusão a partir “da gestão dos riscos, sempre pontual, territorialmente definida” (MAGALHÃES *et al*, 2012, p. 5).

Analisa que nessa situação, o indivíduo não seria visualizado como sujeito de direitos, mas como um indivíduo marcado por “vulnerabilidade” associada a “riscos”, ficando submetido à vigilância contínua e a uma eventual intervenção e questionam se tais políticas não seriam uma forma de reelaboração de práticas de higienização social sob a defesa do argumento de monitoramento de potenciais criminosos em favor da sociedade (MAGALHÃES *et al*, 2012).

Souza (2011, p. 44), analisando a obra de Wacquant (2001), declina que um processo extremamente excludente nos planos social, econômico e político deu origem nas últimas décadas a uma *underclass* (subclasse) que no paradigma penal atual passa a ser alvo de identificação e monitoramento o que “reificaria e reforçaria o lugar da marginalidade ocupado por esses indivíduos”. Em relação especificamente ao policiamento comunitário no âmbito da



prática de segurança cidadã, Souza (2011) afirma que foi utilizado progressivamente sem maior preocupação com sua substância, existindo gestores e políticos que abusam do rótulo, sem investir na concepção dos programas e citando Goldstein (2000) aduz que seu uso por demais abrangente e a frequente falta de definição da estratégia participativa faz com que compreenda praticamente todas as inovações contemporâneas no âmbito do policiamento, indo de iniciativas bem estruturadas àquelas superficiais e casuísticas.

Muitas estratégias ditas comunitárias e participativas não possuem sequer clareza de seus objetivos, fundamentos e pressupostos, o que aliado ao fato de sua flexibilidade e diversidade as torna passíveis de serem apropriadas por diferentes projetos políticos, o que ademais as torna de difícil compreensão e avaliação (SOUZA, 2011).

Segundo Escolbar *et al* (2005, p. 14, tradução nossa), apesar da importância do tema, as forças progressistas não têm conseguido imprimir um desenvolvimento mais elaborado capaz de integrar os diversos componentes da segurança cidadã e as soluções que se lhe relacionam, observando-se frequentemente discursos e práticas governamentais dominados “pela síndrome do temor do curto prazo”, com predomínio de soluções que privilegiam o uso da força e da restrição das liberdades como mecanismos aptos a solucionar os problemas atinentes à criminalidade de forma imediata e simplista.

A partir de tais ponderações, observa-se a importância de fomentar análises críticas, lembrando que apenas a adoção - ou reformulação - de um conceito como “segurança cidadã” e iniciativas isoladas na área não são suficientes para garantir mudanças profundas nas políticas do setor. Ademais pelos paradoxos expostos, especialmente necessárias se tornam a análise e avaliação contínuas das iniciativas na área com vistas a identificar os êxitos e desacertos e possibilitar correções e mudança de estratégias.

Por outro lado há de se ponderar ainda que a consequência crucial das práticas de segurança cidadã é o fato de que tem colaborado precipuamente para que as políticas de segurança pública no Brasil e em alguns outros países da América Latina se adequem às exigências da democracia. Então não se trata de substituir um conceito por outro, mas qualificar a segurança pública como “cidadã”, “marcando a sua natureza democrática” (MESQUITA NETO, 2011, p. 82).

Sendo que, inobstante as incongruências citadas, os êxitos verificados a partir de iniciativas de segurança cidadã, muitos com envolvimento direto da sociedade e com engajamento de atores sociais e públicos bem como o acúmulo de capital social na área, parecem apontar para o amadurecimento e progressiva abrangência desta prática no Brasil aproximando o campo cada vez mais aos ideários da democracia.

## **5 DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE MUTUÍPE E DOS PRINCIPAIS ASPECTOS REFERENTES AO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Tendo por objeto a presente pesquisa o estudo de caso da rede Mutuípe Cidadã, imperativo o delineamento da conformação histórica e características sócio-políticas e econômicas do Município e da sociedade local com vistas à devida compreensão do ambiente onde se desenvolveu a iniciativa e das condições que a influenciaram.

Se em pesquisas envolvendo estudo de caso um diagnóstico preciso e amplo com uso de “múltiplas fontes de evidência” é indispensável (YIN, 2015, p. 123), isso é referido com certa ênfase pela teoria que trata da análise de redes sociais, instrumento este que será aprofundado no capítulo seguinte. Para Lazega e Higgins (2014, p. 18) os “dados qualitativos e fenomenológicos são indispensáveis ao desenvolvimento das intuições sobre as interdependências entre atores presentes e as hipóteses sobre a estrutura e a dinâmica do sistema”. Portanto, com o historiamento do conjunto social, a análise de campo dos atores envolvidos na rede e das suas características sociais, bem como com a exposição das considerações derivadas da observação participante, buscou-se dar efetividade à orientação teórica de análise de redes no sentido de que deve necessariamente ser combinada com outros métodos e com o devido diagnóstico (LAZEGA; HIGGINS, 2014).

Na obtenção dos dados secundários constantes desse capítulo, foram realizadas pesquisas nos arquivos e sistemas de registros de órgãos públicos (Fórum, Delegacia de Polícia Civil, Prefeitura, Câmara de Vereadores) e estatística descritiva a partir de informações disponibilizadas em banco de dados institucionais de organizações públicas e não Governamentais.

Foram também efetuadas entrevistas com os representantes dos órgãos integrantes do sistema de segurança pública para obtenção de dados não formalmente registrados e questões inerentes à dinâmica das instituições, assim como realizadas entrevistas semiestruturadas e aplicados questionários com atores envolvidos na rede ou em ações desta, dados primários que serão expostos de forma correlacionada com os dados secundários e analisados a partir de categorias teóricas aqui expostas. Por fim, a observação participante foi outro recurso explorado na construção dos dados da pesquisa, tendo em vista o protagonismo da autora na experiência estudada.

No capítulo seguinte a questão metodológica será retomada e aprofundada de forma contextualizada.

## 5.1 CARACTERIZAÇÃO DA REALIDADE SOCIAL E ECONÔMICA

O atual território correspondente ao município de Mutuípe, no estado da Bahia, foi, até meados do século XIX, habitado por índios que abandonaram a região quando seus domínios foram sendo conquistados por viajantes e colonos (MUTUÍPE, 2014 e REBOUÇAS, 1992). De acordo com as fontes em foco alguns dos índios que na região residiam teriam vendido a grande propriedade de terra que abrange a sede do Município atualmente por alguns objetos; uma espingarda, carne bovina e 9\$000 em moeda corrente<sup>55</sup> para uma das famílias que no local se instalaram. A Fazenda passou a ser chamada de Mutum, em alusão ao pássaro de mesmo nome, comum na região à época, e ao seu redor foram surgindo outras Fazendas, dando origem a um povoado e posteriormente, a uma vila (MUTUÍPE, 2014; REBOUÇAS, 1992).

A partir de um movimento emancipacionista erigido no início da década de 20, o município de Mutuípe foi emancipado do município de Jiquiriçá em 1926 (MUTUÍPE, 2014; REBOUÇAS, 1992). Mutuípe situa-se na parte Sudoeste da Bahia, no recôncavo, na microrregião de Jequié, compondo a região do Vale do Jiquiriçá e faz divisa com cinco municípios: Laje, Jiquiriçá, Valença, Tancredo Neves e Teolândia. Possui população estimada de 22.833, segundo dados do IBGE (2015), distribuída numa área de 283,206 km<sup>2</sup>, distante a 241 km da capital baiana. Do ponto de vista ambiental, seu bioma principal é a Mata Atlântica, possuindo relevo acidentado, clima quente e úmido (IBGE, 2015; MUTUÍPE, 2014). Parcela significativa de sua vegetação original foi substituída por pastagens, sendo que a diversidade ambiental, resiste em todo vale do Jiquiriçá, favorecida pelo resultado da variação pluviométrica e da altitude (MUTUÍPE, 2014).

Para maior adensamento urbano do Município concorreram, de forma relevante, a fertilidade das terras na área, sua proximidade ao Rio Jiquiriçá, a construção da estrada de

---

<sup>55</sup> As referências a essa compra denotam a ocorrência de uma negociação pacífica e uma evidente ingenuidade dos índios, posto que teriam aceito em troca de uma grande propriedade rural, objetos de pouco valor e pequeno valor monetário, o que sugere uma narrativa romantizada, posto que flagrantemente inverossímil. Também dotada de grande carga de idealização a afirmação no sentido de que os índios teriam abandonado voluntariamente a região quando esta passou a ser conquistada pelos colonos. A partir das análises de Chauí (2000, p. 9), pode-se concluir que representações como essa, identificadas com o “mito fundador” da sociedade brasileira, têm uma força persuasiva que resolvem imaginariamente uma tensão real e produzem uma contradição que passa despercebida. Para a autora, falar em mito é considerar que muitas das narrativas históricas brasileiras são soluções imaginárias para “tensões, conflitos e contradições que não encontram caminhos para serem resolvidos” na realidade e a fundação evidencia o vínculo interno do mito com o passado como origem e da sua conservação perenemente presente como “impulso de algo imaginário, que cria um bloqueio à percepção da realidade e impede de lidar com ela” (Idem, p. 9). Dentre os mitos fundadores, a ideia de que o povo brasileiro é “pacífico, ordeiro, generoso, alegre e sensual, mesmo quando sofredor” que a exemplo de muitos outros mitos e narrativas, é uma invenção histórica e construção cultural (Ibidem).

ferro Nazaré-Jequié para transporte de passageiros e carga, em 1905, - desativada em meados da década de 60 - e a instalação de uma estação ferroviária na cidade (MUTUÍPE, 2014 e REBOUÇAS, 1992).

A economia do município está principalmente direcionada para o setor primário<sup>56</sup>, sendo que a pecuária bovina e o comércio que estão em fase de expansão<sup>57</sup>, também integram o conjunto de atividades econômicas do município. Existem algumas fábricas no Município de biscoitos, produtos derivados do leite e do cacau, de beneficiamento da polpa de frutas e de derivados da mandioca, assim como serrarias e confecções.

A geografia local é extremamente acidentada, sendo a questão da moradia um problema crescente diante da expansão urbana e do deslocamento de moradores da zona rural para a sede do Município. No tocante ao problema do uso do solo, destaca-se a desapropriação do território de uma grande fazenda efetuada no ano de 1973, com vistas à construção de imóveis residenciais e de um projeto de urbanização (SANTA INÊS, 200; Processo nº 726/73 da Vara dos feitos cíveis da Comarca de Mutuípe). No entanto, os lotes situados no centro da cidade foram doados pelo município sem critérios pautados em indicadores de vulnerabilidade econômica do donatário, antes, os imóveis foram doados a pessoas com poder aquisitivo ou renda mais elevada, não contribuindo, de tal maneira, para redução do déficit habitacional e, ainda, agravando problemas como especulação imobiliária, ocupação desordenada do solo e desigualdade social. Desse modo, atualmente verifica-se uma segregação espacial das famílias de baixa renda para as encostas dos morros e áreas periféricas da sede do Município (SANTA INÊS, 2004).

Conforme dados do PNUD, IPEA e FJP constante do Atlas Brasil 2013 (2013a)<sup>58</sup>, a taxa de urbanização<sup>59</sup> do município vem crescendo; entre 1991 e 2000 passou de 31,08% para

---

<sup>56</sup> Destacam-se as culturas cacauieira, principal fonte de renda do município, e também da banana, guaraná, cravo da Índia, pimenta do reino, seringueira, fruticultura, feijão, milho e mandioca, sendo os três últimos voltados para a subsistência (Mutuípe, 2014).

<sup>57</sup> Apresentam-se município, além dos mais diversos tipos de estabelecimento comerciais, armazéns de compra de produtos agrícolas que comercializam o cacau, guaraná, cravo da Índia, pimenta do reino e a castanha de caju.

<sup>58</sup> O Atlas Brasil 2013 elaborado a partir de uma parceria entre Ipea, PNUD e Fundação João Pinheiro (FJP), a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE, os quais foram avaliados e categorizados sob a ótica do desenvolvimento humano, resultou no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDHM (PNUD; IPEA; FJP, 2013c).

<sup>59</sup> De acordo com o IBGE para a aferição da “Taxa de urbanização - percentagem da população da área urbana em relação à população total” considera-se a situação de moradia urbana aquela cuja área é interna ao perímetro urbano legal: considerando-se as áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas e rurais quando a área for externa ao perímetro urbano, abrangendo inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os aglomerados rurais isolados - povoados - os núcleos e outros aglomerados e zona rural exclusiva aglomerado rural (IBGE, 2007). De acordo com o IBGE sobre o tema: “No estudo de população os componentes demográficos de migração, fecundidade, mortalidade e expectativa de vida ao nascer estão associadas entre si e às características de tamanho populacional, de distribuição territorial e situação de domicílio rural/urbana, de composição por sexo e idade e de característica de

40,03% e entre 2000 e 2010 passou de 40,03% para 45,03%. Entre 1991 e 2000, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 0,05%, enquanto que na Bahia esta taxa foi de 1,08% e no Brasil foi de 1,63%, no mesmo período, conforme indicam estudos (PNUD; IPEA; FJP, 2013a). Entre 2000 e 2010 a taxa média mensal da população de Mutuípe foi de -0,45%, ou seja, decresceu, enquanto no Brasil foi de 1,17% (2013).

**Tabela 1** - Crescimento Populacional de Mutuípe no período de 2000 a 2010 (Total por Gênero, Rural/Urbana)

População	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
<b>População total</b>	22.443	100	21.449	100
<b>Homens</b>	11.183	49,83	10.597	49,41
<b>Mulheres</b>	11.260	50,17	10.852	50,41
<b>Urbana</b>	8.984	40,17	9.659	45,03
<b>Rural</b>	13.459	59,97	11.790	54,97

**Fonte:** Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013a)

O crescimento urbano acelerado no contexto da segurança pública é um fator que deve ser tomado como relevante para análise do impacto em relação ao aumento da criminalidade e violência, conforme referido pela doutrina. Alguns estudos explicam a maior incidência de homicídios nas cidades de maior porte em razão da intensa urbanização ocorrida a partir da década de 90, enquanto outros estudos indicam também a desorganização social e a baixa capacidade de fazer cumprir a lei (REICHENHEIM *et al*, 2011).

Frey *et al* (2005) citando custódio (1995) assinalam que o processo de urbanização desordenada e intensa num pequeno período no Brasil causou uma degradação dos centros urbanos em razão da explosão demográfica sem que tenha havido planejamento prévio, instalação de mecanismos de saneamento básico e infraestrutura pertinentes, situação que restou agravada pela falta de vagas de trabalhos suficientes, “fatores que contribuem diretamente para o incremento nos índices de criminalidade”. Segundo Silva e Marinho

---

cor ou raça. A força e a direção positiva ou negativa da associação varia de acordo com o espaço geográfico e o período de tempo considerados, com o nível de desenvolvimento socioeconômico da sociedade e seus padrões culturais” (Idem), o que sugere que a importância dos dados sobre urbanização para análises e conclusões devem ser cotejados com os demais dados populacionais e contexto local.

(2014, p. 71) parte relevante das transformações que as cidades sofreram tem impacto na produção da violência e do medo, sendo a estrutura urbana “um dos determinantes do fenômeno da violência e do crime”.

Outros indicadores são relevantes para se compreender a realidade de um Município, em especial aqueles atinentes ao desenvolvimento humano e à qualidade de vida, Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. O IDH<sup>60</sup> foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores<sup>61</sup> de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita), variando de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total), sendo, pois, melhor o desempenho municipal quanto mais próximo o seu índice estiver de 1 (PNUD, 2003, p. 1).

O índice referente à saúde<sup>62</sup> (“vida longa e saudável”) mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinado lugar viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade (PNUD, 2014, p. 11).

Quanto à educação, de acordo com o PNUD é considerado:

[...] com peso 1, a escolaridade da população adulta, medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo e, com peso 2, a adequação do fluxo escolar da população jovem, medida pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação. Os dados são dos Censos Demográficos do IBGE. (PNUD, 2014, p. 11).

O padrão de vida correspondente à renda per capita é aferido a partir da renda média dos residentes daquela localidade, sendo a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de residentes, inclusive daqueles sem registro de renda, cujos dados são dos Censos Demográficos do IBGE (PNUD, 2014, p. 11).

De acordo com dados de série histórica do PNUD, IPEA e FJP (2013a), tomando em consideração as três dimensões básicas do desenvolvimento humano (renda, educação e

<sup>60</sup> O IDH-M de cada município é obtido a partir da média aritmética simples dos três sub-índices “(IDHM-E + IDHM-L + IDHM-R / 3)”, somando-se os valores de cada um e dividindo-se o resultado por três (PNUD, 2003, p. 2).

<sup>61</sup> “De acordo com o Atlas Brasil 2013, o “IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, de ter acesso ao conhecimento – educação –, e de poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda” (PNUD; IPEA; FJP, 2013d).

<sup>62</sup> Medido “pela expectativa de vida ao nascer” calculada por método indireto, a partir dos dados dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

saúde), o município de Mutuípe demonstrou melhorias significativas no Indicador de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M<sup>63</sup>.

**Tabela 2** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) no período de 1991/2010

Ano	Renda	Longevidade	Educação	IDH-M
1991	0,433	0,521	0,105	0,287
2000	0,601	0,628	0,255	0,458
2010	0,618	0,751	0,467	0,601

**Fonte:** Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013a)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) - Mutuípe foi de 0,601, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribuiu para o IDH-M do município foi Longevidade, com índice de 0,751, seguida de Renda, com índice de 0,618, e de Educação, com índice de 0,467.

O IDH municipal aumentou expressivamente, quase triplicando, no período de 1991 a 2010, havendo subido de 0,287 para 0,601, indicando melhoria na longevidade, saúde, educação e renda, sendo que a educação aumentou mais que renda e longevidade no período. Consta do Atlas de desenvolvimento Humano que:

#### **Entre 1991 e 2010**

De 1991 a 2010, o IDHM do município passou de 0,287, em 1991, para 0,601, em 2010, enquanto o IDHM da Unidade Federativa (UF) passou de 0,493 para 0,727. Isso implica em uma taxa de crescimento de 109,41% para o município e 47% para a UF; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 55,96% para o município e 53,85% para a UF. No município, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,362), seguida por Longevidade e por Renda. Na UF, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,358), seguida por Longevidade e por Renda. (PNUD; IPEA; FJP, 2013a).

<sup>63</sup> O PNUD *et al* (2014, p. 10) traz importantes considerações acerca da relevância da medição do IDH para o fito de amparar políticas e ações voltadas para a redução das desigualdades e para a melhoria de vários outros aspectos que não apenas o econômico, tendo como fator balizador o ser humano: “O crescimento econômico de uma sociedade não se traduz automaticamente em qualidade de vida e, muitas vezes, o que se observa é o reforço das desigualdades. É preciso que este crescimento seja transformado em conquistas concretas para as pessoas: crianças mais saudáveis, educação universal e de qualidade, ampliação da participação política dos cidadãos, preservação ambiental, equilíbrio da renda e das oportunidades entre todas as pessoas, maior liberdade de expressão, entre outras. Assim, ao colocar as pessoas no centro da análise do bem-estar, a abordagem do desenvolvimento humano redefine a maneira como pensamos sobre e lidamos com o desenvolvimento – internacional, nacional e localmente”.

Ressalte-se que no ranking estabelecido pelo PNUD em 2013, tomando por base os dados do censo 2010, cujo IDH-M foi de 0,601, Mutuípe ocupa a posição 4.123<sup>o</sup>, dentre os 5.565 municípios brasileiros (PNUD; IPEA; FJP, 2013a). No mesmo ranking, o maior IDH-M é 0,862 de São Caetano do Sul-SP e o menor é 0,418 de Melgaço-PA. (PNUD; IPEA; FJP, 2013b).

A partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil é possível identificar o percentual de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos escolares. Em 2010, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola alcançou 95,24%, o percentual na faixa de 11 a 13 anos nos anos finais do ensino fundamental foi de 84,60%, os jovens na faixa de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo representaram 39,32% do total e a faixa entre 18 a 20 anos com ensino médio completo representou menos de 20% do total (PNUD; IPEA; FJP, 2013a). Assevere-se que entre 1991 e 2010 os índices aumentaram em 63,12 pontos percentuais quanto às crianças de 5 a 6 anos na escola, em 73,32 pontos percentuais em relação à faixa de 11 a 13 anos nos anos finais do ensino fundamental, em 35,02 pontos percentuais quanto aos jovens na faixa de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e em 17,45 pontos percentuais no que tange à faixa entre 18 a 20 anos com ensino médio completo (PNUD; IPEA; FJP, 2013a).

E a “Expectativa de Anos de Estudo”, indicador que também sintetiza a frequência escolar da população em idade escolar, expressando o número de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência deverá completar ao atingir a idade de 18 anos também é de grande relevância para a aferição da dimensão escolaridade, especialmente quando cotejada com o indicador em âmbito estadual (PNUD; IPEA; FJP, 2013a). Em 1991, a expectativa de anos de estudo era de 5,01 anos no município, e de 5,75 anos na UF e entre 2000 e 2010, passou de 7,77 anos para 8,31 anos, no município, enquanto na UF passou de 7,28 anos para 8,63 anos, ou seja, a expectativa local ficou aquém da estadual nos períodos analisados, quando esta já é baixa (PNUD; IPEA; FJP, 2013a).

Ainda, cite-se o percentual da população de 18 anos ou mais com o ensino fundamental completo, indicador este que “carrega uma grande inércia, em função do peso das gerações mais antigas, de menor escolaridade”. De acordo com o Atlas, entre 2000 e 2010, esse percentual passou de 14,86% para 28,65%, no município, e de 39,76% para 54,92%, na UF. Em 1991, os percentuais eram de 7,46% no município e 30,09% na UF, em 2010, considerando-se a população municipal de 25 anos ou mais de idade, 30,14% eram analfabetos, 23,34% tinham o ensino fundamental completo, 15,22% possuíam o ensino médio completo e 1,21%, o superior completo (PNUD; IPEA; FJP, 2013a). No Brasil, esses



percentuais são, respectivamente, 11,82%, 50,75%, 35,83% e 11,27% (PNUD; IPEA; FJP, 2013a).

Apesar dos avanços dos índices de educação municipal no período de 1990 a 2000, são ainda baixos e menos qualificados que os índices estadual e nacional. Os índices em foco indicam uma grande evasão escolar de adolescentes e jovens que vai aumentando progressivamente com o aumento da idade, o que é circunstâncias de grande relevância para a identificação dos problemas de vulnerabilidade social, violência juvenil e vitimização, conforme referido na literatura (TEIXEIRA, 2011). Circunstância essa visualizada pela pesquisadora quando da iniciativa da rede Mutuípe cidadã, tendo sido incluída expressamente na pauta da primeira reunião e exposta aos participantes.

Estudo realizado por meio de modelos econométricos cujo objetivo foi analisar a relação intrínseca entre criminalidade e educação - o impacto da educação defasada sobre a criminalidade no ano posterior ao abandono<sup>64</sup> e o efeito da violência sobre o desempenho escolar<sup>65</sup> -, indicou que a criminalidade aumentou em 51% em todos os estados brasileiros, conjuntamente analisados, no período de 2001 a 2005, devido à evasão escolar e que a criminalidade na escola realmente influenciou o desempenho escolar no contexto analisado (TEIXEIRA, 2011). Segundo o autor, analisando os resultados da pesquisa, verifica-se que existe uma “relação diretamente proporcional e estatisticamente significativa entre a taxa de abandono escolar” e as taxas de homicídios nos Estados um ano após a evasão (TEIXEIRA, 2011, p. 51).

Reichenheim *et al* (2011) analisando estudo de Souza *et al* (2009), outrossim, expõe que no Brasil, a exemplo do que ocorre em muitos outros países, homens negros jovens e com baixa escolaridade são as principais vítimas de homicídio. Segundo os autores acerca das estatísticas nacionais sobre homicídios do ano de 2007:

Dos 30.107 homicídios (63,1%) a respeito dos quais havia informações disponíveis sobre as vítimas, 13.458 (44,7%) tinham entre 4-7 anos de escolaridade, à medida que apenas 1.174 (3,9%) tinham escolaridade superior a 12 anos. (SOUZA *apud* REICHENHEIM, 2011, p. 77)

No âmbito dos atributos pessoais, utilizados para compreender os possíveis fatores associados à mortalidade jovem, destacam-se a escolaridade, juntamente com sexo, idade, estado civil e raça/cor (ADORNO, 1993; CANO e SANTOS, 2001; SOARES, 2008 *apud* PEREIRA, 2015).

---

<sup>64</sup> Em todos os estados brasileiros, no período 2001 a 2005.

<sup>65</sup> Quanto aos alunos do estado de São Paulo em 2007.

No caso em estudo, a partir da identificação da relevância de tal questão e também em razão da percepção da pesquisadora no exercício do cargo de Magistrada, de que alunos com um histórico de indisciplina contínua e gradualmente mais grave findavam por evadir da escola e tender para o cometimento de atos infracionais e crimes, dentre outras questões apresentadas, houve uma maior aproximação da pesquisadora com os profissionais de educação (Diretores e professores) durante o desenvolvimento do projeto Mutuípe Cidadã. Por tais motivos justifica-se a análise privilegiada do indicador educação em detrimento dos demais.

A tabela 3 exhibe os principais indicadores relacionados com a renda em Mutuípe.

Tabela 3 - Renda, Pobreza e Desigualdade - Mutuípe – BA (1991-2010)

<b>Indicadores</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Renda per capita (em R\$)	118,11	336,68	374,80
Proporção de pobres	75,83	53,25	40,50
Índice de Gini	0,52	0,70	0,63

**Fonte:** Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013a)

A renda per capita média cresceu 217,33% de 1991 a 2000, passando de R\$ 118,11, em 1991, para R\$ 336,68, em 2000, e para R\$ 374,80, em 2010, o que equivale a uma taxa média de crescimento anual no período de 6,27% (PNUD; IPEA FJP, 2013a). A proporção de pessoas pobres<sup>66</sup>, assim consideradas aquelas com renda domiciliar per capita mensal inferior a R\$ 140,00 (a valores de agosto de 2010) passou de 75,83%, em 1991, para 53,25%, em 2000, e para 40,50%, em 2010, havendo decrescido bastante, o que indica um aumento do poder aquisitivo e qualidade de vida da população.

“No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo PNUD, o Brasil aparece com Índice de Gini<sup>67</sup> de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda” (IPEA, 2004). Em Mutuípe, a evolução da desigualdade de renda, descrita pelo “Índice de Gini”, passou de 0,52, em 1991, para 0,70, em 2000, e para 0,63, em 2010. Ou seja, aumentou no período, indicando um aumento da

<sup>66</sup> A “Proporção de pobres” é calculada tendo como referência indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010, limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes (PNUD; IPEA; FJP, 2013a).

<sup>67</sup> O “Índice de Gini” é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda que aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, numa dada região, variando numericamente de zero a um, representando o valor zero a situação de igualdade em que todos têm a mesma renda, e o valor um representa a situação de detenção e toda a riqueza por uma só pessoa, sendo que quanto mais um país se aproxima do número 1, mais desigual é a distribuição de renda e riqueza, e quanto mais próximo do número 0, mais igualitário será o país (IPEA, 2004).

concentração de renda e de desigualdade social, o que é um dado relevante em se tratando de segurança pública por ter grande potencial de impactar os índices de criminalidade (PNUD; IPEA; FJP, 2013a).

De acordo com os resultados da pesquisa realizada por Pereira (2015, p. 114) através da qual buscou identificar a relação entre a mortalidade jovem no Brasil e suas conexões com as condições de vida nos domicílios, restou corroborada a ideia de Vergara *et al* (2008) no sentido de que “mais que a pobreza absoluta, a desigualdade afeta significativamente a saúde dos indivíduos” e sua qualidade de vida e que “ser pobre e viver em uma área rica pode ser mais danoso para a saúde que ser ainda mais pobre e viver em uma área também pobre”. Explicita o autor que ao se analisar as distribuições dos homicídios pelos bairros de uma capital como São Paulo, verifica-se facilmente que alguns bairros concentram a maior parte das mortes violentas, enquanto que em outros, tais acontecimentos são raros, concluindo que a concentração espacial da violência pode ser observada em várias cidades, mas é especialmente evidente em cidades com elevado grau de desigualdade, onde pobres e ricos vivem segregados (PEREIRA, 2015).

Dos dados e indicadores descritos identifica-se que Mutuípe é um município com desigualdades históricas e limitações econômicas e sociais, mas em franca evolução em termos de IDH com repercussão na melhoria da qualidade de vida da população, situação ademais verificada em regra em âmbito nacional nos últimos anos, como resultado de políticas sociais universais.

## 5.2 ASPECTOS DA REALIDADE POLÍTICA, INSTITUCIONAL E DA CRIMINALIDADE

Nesse capítulo são descritos os achados empíricos relacionados aos crimes registrados junto à Polícia Civil e ao Poder Judiciário de forma contextualizada, tendo em vista a realidade local e nacional, bem como são descritas as estruturas das instituições que compõem o sistema de segurança pública e judicial no Município e analisado o conteúdo das entrevistas e questionários que se relacionam com tais aspectos, especialmente considerando as respostas quanto à percepção dos entrevistados em relação à segurança.

### 5.2.1 Elementos Institucionais e Políticos do Sistema de Segurança e Justiça

O desenho federativo do sistema de segurança pública traz implicações significativas para a implementação de suas políticas. São as burocracias estaduais (polícias) que conduzem, grosso modo, ações de controle social e prevenção em territórios municipais. Desse modo, a capilaridade da política dificulta a distribuição adequada de recursos humanos e materiais ao longo de um estado grande como a Bahia. Por outro lado, a incorporação da segurança pública na agenda de governos de municípios pequenos enfrenta alguns desafios de ordem orçamentária, política e legal.

De acordo com informações obtidas junto à administração pública municipal (Gabinete do Executivo Municipal) e no banco de dados do IBGE (MUNIC, 2014), Mutuípe não possui nenhuma estrutura municipal específica para tratar da questão da segurança pública, assim como não conta com outros mecanismos institucionais a exemplo de Conselho Comunitário ou Municipal de segurança, Fundo ou Plano Municipal. Através da Lei nº 652/01 o governo local criou o “Conselho de Segurança Pública no âmbito do Município”, o qual foi concebido como um órgão consultivo com objetivo de reduzir a criminalidade, com especial atenção ao jovem, mas na prática nunca chegou a ser implementado, não constado esse dado como declarado no IBGE (MUNIC, 2014).

O Consórcio de Municípios do Vale do Jiquiriçá, do qual faz parte Mutuípe, porém está atualmente analisando a implementação de uma ação conjunta nesse sentido, consoante informação repassada pelo Gabinete do Executivo Municipal.

O município também não possui uma Guarda Municipal, sendo que o Executivo<sup>68</sup> justifica tal situação em razão do impacto financeiro no orçamento e extrapolação do limite prudencial com pagamento de servidores estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de responsabilidade fiscal)<sup>69</sup>. Ainda assim, há um contrato com empresa terceirizada para disponibilização de quatro funcionários que trabalham na via pública, orientando motoristas e pedestres no trânsito<sup>70</sup>. Todavia, existe na Lei Orgânica Municipal o cargo de “agente de

---

<sup>68</sup> Digno de nota é a estabilidade política existente no Município, talvez fomentada pelo fato de no período de 14 anos ininterruptos de gestão por prefeitos do Partido dos Trabalhadores nunca ter ocorrido risco de perda do mandato, em razão de ações eleitorais, de improbidade ou criminais contra o Prefeito (Fonte: Cartórios dos feitos cíveis e criminais da Comarca de Mutuípe e da 109ª Zona Eleitoral de Mutuípe – BA).

<sup>69</sup> Observa-se uma preocupação do Executivo com a questão das contas municipais. As contas municipais nunca foram reprovadas, embora tenha existido ressalva no período de 2001 a 2013, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (Fonte: TCM) e pela Câmara de Vereadores de Mutuípe (Fonte: Câmara de Vereadores de Mutuípe).

<sup>70</sup> Embora não tenha ocorrido a municipalização das funções de controle e regulação do trânsito.

vigilância”, atualmente provido por vários servidores que trabalham comumente nas Portarias de secretarias e escolas.

A inexistência de uma política municipal, contudo, não significa uma ausência completa do Executivo em relação à questão da segurança. Como é de praxe nos municípios do país, a Prefeitura custeia o aluguel de casas, sendo duas para hospedar o efetivo da Polícia Civil e duas para o da Polícia Militar, além de disponibilizar uma cota para gastos com combustível para abastecimento das viaturas, custear o pagamento do salário de dois cozinheiros que preparam refeições para os policiais, financiar a compra de parte dos ingredientes da alimentação dos policiais, assim como a impressão de eventuais fotos para a Polícia Civil instruir procedimentos policiais. De acordo com a Prefeitura, tudo é efetuado através de Convênios formalmente elaborados e pactuados.

Tais gastos despendidos pelo município, como de sorte por grande parte dos Municípios brasileiros, são referidos na literatura. Ribeiro *et al* (2003) referem que na prática municípios vêm desenvolvendo diversas atividades e funções relacionadas à segurança e custeando despesas diretamente ligadas ao aparato da segurança (despesas de organizações policiais como combustível para viaturas, pagamento de aluguéis de imóveis e alimentação para policiais, dentre outros).

Portanto, a infraestrutura e o capital humano disponíveis no município para o desenvolvimento de ações e políticas de segurança próprias podem ser caracterizados como frágeis, contando formalmente apenas com a estrutura burocrática do governo estadual e da Justiça estadual. Nessa direção, o arranjo institucional existente no município para o tratamento de demandas e problemas relacionados à segurança pública e Justiça criminal é composto pelos atores tradicionais do sistema: Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Militar e Polícia Civil.

O Município é sede de uma Comarca, possui uma Delegacia de Polícia Civil e é sede da 4ª Cia. do 14º Batalhão da Polícia Militar de Santo Antônio de Jesus, a qual abrange os Municípios de Mutuípe, Laje, Jiquiriçá e Ubaíra.

Em entrevista com o Capitão da Polícia Militar da Cia., realizada na ocasião da pesquisa de campo, foram identificadas peculiaridades da estrutura física, humana e operacional da Polícia Militar em Mutuípe. No tocante à estrutura da PM, a sede da Cia. funciona num prédio no Centro de Mutuípe, com salas, computadores e acesso à internet. Porém, as informações diárias de ocorrências são repassadas por telefone ao Batalhão, o qual introduz os dados no sistema da PM, denominado Sistema de Produtividade Policial - SISPROPOL. A PM possui cinco viaturas padronizadas e duas motos e compõem o

grupamento cinquenta e quatro policiais, dentre os quais um Capitão - Comandante da Cia. -, quatro Subtenentes, dez Sargentos, cinco Cabos e trinta e quatro Soldados. Segundo a escala de plantão, há uma média de três policiais militares atuando em cada um dos referidos municípios da Companhia. O município também sedia uma base da Companhia Independente de Policiamento Especializado, CIPE Litoral, que possui tropa independente, especializada, como o próprio nome indica, e operacional, abrangendo desde o município de Brejões até o de Laje.

Segundo o Capitão, anos atrás foram instaladas algumas câmeras de monitoramento no Centro da cidade, custeadas pelo governo municipal e pelo Clube de Diretores Lojistas, cujos monitores de vídeo ficam na sede da Polícia Militar no Município, estando, porém atualmente a maioria dos equipamentos avariada e sem funcionar há mais de um ano, não havendo sido efetuada a manutenção e o conserto dos equipamentos sob a alegação de falta de recursos financeiros.

Quanto à Polícia Civil, informações prestadas pela Delegada, durante entrevista, ajudam a entender sua estrutura. A Delegacia funciona com uma Delegada, lotada nesta desde 2008, cinco agentes e um escrivão. A sede da Delegacia tem estrutura física com acesso à internet e aos sistemas da Secretaria de Segurança Pública, inclusive ao Sistema de Informação e Gestão Integrada Policial - SIGIP. Na carceragem da Delegacia há vaga para oito presos, sendo que nas celas há banheiros e camas, e espaço para o banho de sol.

Há aproximadamente dois anos a alimentação para os presos da Delegacia local deixou de ser fornecida porque as empresas aptas à participação em uma possível concorrência licitatória não apresentaram interesse, de acordo com a Delegada, em função dos baixos preços pagos e atrasos nos pagamentos. Assim, na situação de alguém ser preso, busca-se promover sua transferência para outra unidade prisional com a máxima brevidade. Nesse ínterim, sua alimentação é, por vezes, fornecida pelos próprios policiais civis, mas, em geral, pela família do preso.

Como a presente pesquisadora realizou inspeções mensais na Delegacia<sup>71</sup> no período de sua atuação na Comarca, por força dos preceitos da Lei nº 7.210/84, Lei de Execuções

---

<sup>71</sup> Embora garantida, em regra, a maioria dos direitos aos presos – alimentação, banho de sol, contato com a família, assistência material, à saúde, jurídica e religiosa – algumas vezes foi relatado por presos que o banho de sol não estaria sendo diário, como seria correto, bem como falta de assistência à saúde e privação de alimentação. Em tais momentos fez-se constar do relatório enviado ao CNJ os fatos e oficiou-se a Delegada de Polícia informando o ocorrido e solicitando providências. Nunca os presos referenciaram agressão física por policiais civis. A partir do contato com os presos na carceragem, a pesquisadora sempre tentou manter um elo de confiança com os mesmos e aconselhá-los sobre o futuro, encorajando-os a encarar a situação de forma reflexiva com vistas a não mais delinquir. E em regra, quando da soltura dos presos, foi solicitada a presença dos mesmos

Penais, e determinação do CNJ, foi possível observar mais diretamente a realidade e a dinâmica da Polícia Civil, dos eventuais presos e de suas famílias.

Tendo em vista a baixa criminalidade na cidade, a média mensal de presos na carceragem foi de sete, no período de 03 anos e 10 meses, sendo que alguns desses respondiam a ações criminais em outras Comarcas, ou seja, nem todos tinham cometido crimes em Mutuípe, conforme relatórios mensais de inspeção enviados ao CNJ pelo Juízo de Direito dos feitos criminais da Comarca de Mutuípe/Cartório dos feitos criminais da Comarca de Mutuípe (Fonte: Registros do Cartório da Vara dos feitos criminais).

No ano de 2008, foi instalado o Conselho da Comunidade no município. Entretanto, restou descontinuada a ação, em parte por inexistir quantidade maior de presos na unidade prisional local e também por desmobilização dos conselheiros. Pelo fato de inspecionar mensalmente a Delegacia, bem como em razão de os presos ficarem por curto período no local, a pesquisadora findou por não promover ações com o fito de mobilizar os conselheiros.

Por ser sede de uma Comarca, o município possui um Fórum com Cartórios judiciais (Vara dos feitos criminais e Infância e Juventude e Vara dos feitos Cíveis) e extrajudiciais (Cartório de registro de Imóveis e de pessoa jurídica, Cartório do Tabelionato de notas e de protestos e Cartórios de registro civil de pessoa natural). Nos Cartórios judiciais tramitam cerca de 2.500 processos atualmente, sendo ajuizada uma média de cerca de 650 ações anualmente (Fonte: SAIPRO, 2015). Também sedia a 109ª Seção da Justiça Eleitoral, tendo o respectivo Cartório três servidoras.

Em regra, nos últimos 15 anos, sempre houve Juiz titular na Comarca, inclusive residindo na cidade. O corpo de servidores do Poder Judiciário em Mutuípe é de dez servidores efetivos. Já há alguns anos, o Cartório dos feitos criminais conta com apenas um servidor. Apesar de não ser o ideal, o quadro de funcionários tem sido suficiente para atender razoavelmente à demanda de trabalho.

Cumprido destacar que nenhum dos servidores respondeu a processo administrativo disciplinar, sendo referenciado comumente o serviço prestado como de qualidade por advogados, ex-juizes e cidadãos. (Fonte: registros da Administração do Fórum de Mutuípe).

A autora deste trabalho realizou dezenas de audiências, semanalmente, no período em que atuou na Comarca (de novembro de 2011 a outubro de 2015), sempre imprimindo maior rapidez às questões referentes aos réus presos. Realizou audiências semanais em Termos

Circunstanciados de Ocorrência (TCO), os quais têm por objeto crimes de pequeno potencial ofensivo<sup>72</sup>, especialmente por ter a convicção que crimes tais, quando não são objeto de resposta judicial, podem contribuir para a desagregação social e criminalidade<sup>73</sup>. Nesse período de atuação realizou, ao todo, dezesseis júris.

O Ministério Público funciona em um gabinete no Fórum local, o que facilita um trabalho coordenado com o Poder Judiciário e o respectivo acesso pela população. O gabinete tem estrutura composta por computadores e acesso à internet. Nos últimos 10 anos, na maior parte do tempo houve Promotor de Justiça titular. Compõe o gabinete, ainda, uma servidora de carreira encarregada de atendimento ao público e questões administrativas.

Em relação ao Legislativo Municipal, efetuada verificação a fim de identificar a existência de algum Projeto de Lei ou Lei nos últimos 04 anos tendo por objeto questões atinentes à segurança pública, restou constatado junto à Câmara de Vereadores que esta pauta não foi absorvida pela atividade legislativa local no período referido. (Fonte: Câmara de Vereadores de Mutuípe).

### 5.2.2 Criminalidade, Violência e Medo

Assim como ocorre em diversos municípios do país que fazem fronteira com cidades maiores, Mutuípe apresenta variação nos índices de violências e criminalidades, ressaltando-se que a possibilidade de circulação e migração dos crimes é facilitada em função desta característica territorial. Ao se analisar dados levantados de quantitativo de crimes<sup>74</sup> de homicídio (consumado), roubo, tráfico e lesão corporal (nas circunstâncias previstas na Lei Maria da Penha<sup>75</sup>) e de atos infracionais<sup>76</sup> junto aos registros da Delegacia de Polícia, no

---

<sup>72</sup> De acordo com a Lei nº 9.099/95 em seu art. 61: “Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa”.

<sup>73</sup> Essa tendência aferida pela pesquisadora na prática da Magistratura é referida por teóricos. Para Skogan (1984), citado por Silva e Beato (2013), aqueles agentes que cometem pequenos delitos tendem a cometer os crimes mais significativos quando não reprimidos.

<sup>74</sup> Priorizou-se a análise desses crimes em função de sua maior incidência, pena e repercussão junto à comunidade local.

<sup>75</sup> De acordo com a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, em seu art. 5º, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas, no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa e em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.



período de 2008 a 2015, foi possível identificar a “lesão corporal” e o “homicídio consumado” como os tipos de delito mais variáveis dentre os expostos, conforme consta na tabela 4. No período analisado, houve um total de 24 mortes violentas ou Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI’s)<sup>77</sup>. Dentre estes, 21 foram homicídios e 3 foram decorrentes de roubos seguidos de morte, popularmente chamado crime de latrocínio, ocorridos em 2011 (01) e em 2015 (02).

**Tabela 4** - Crimes e Atos Infracionais Registrados pela Polícia Civil em Mutuípe (2008 a 2015)

ANO	CRIME/ATO INFRACIONAL				
	Homicídio Consumado (Todos os tipos)	Roubo (Todos os tipos)	Lesão Corporal contra mulher (Lei nº 11.340/06)	Tráfico de Drogas - Crime	Tráfico de Drogas – Ato Infracional
<b>2008</b>	05	07	11	01	-
<b>2009</b>	03	08	09	04	-
<b>2010</b>	01	04	12	07	-
<b>2011</b>	03	07	26	04	01
<b>2012</b>	05	04	17	05	-
<b>2013</b>	01	04	09	07	04
<b>2014</b>	-	06	07	05	03
<b>2015</b>	03	04	11	06	04
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>44</b>	<b>102</b>	<b>39</b>	<b>12</b>

**Fonte:** livro de registro de ocorrência da Delegacia de Polícia Civil de Mutuípe.

Comparando-se os dados coletados junto à Delegacia e ao Poder Judiciário - apresentados respectivamente nas tabelas 4 e 5 - certos problemas que ocorrem comumente nestas instituições, relacionados a falhas e divergências nos registros e informações no campo da segurança pública, são notórios. Por exemplo, junto à Polícia Civil foi possível identificar os atos infracionais referentes a tráfico de drogas, entretanto nos registros do Poder Judiciário no sistema SAIPRO não havia identificação do tipo de ato infracional ao que, portanto, os números respectivos são referentes a todos os tipos de atos infracionais, o que impede um comparativo entre os números da Polícia Civil e do Poder Judiciário quanto a esse especial.

<sup>76</sup> De acordo com a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da criança e do adolescente), em seu art. 103: “Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal”. E consoante o art. 105, as medidas sócio-educativas (internação, semi-liberdade, prestação de serviço à comunidade, obrigação de reparar o dano e advertência) apenas se aplicam aos adolescentes - pessoa entre doze e dezoito anos de idade -. Às crianças (pessoas com menos de 12 anos) aplicam-se apenas as medidas de proteção previstas no art.101 do Estatuto.

<sup>77</sup> A categoria "Crimes Violentos Letais Intencionais" agrega as ocorrências de Homicídio Doloso, Roubo seguido de morte e Lesão Corporal seguida de Morte.

**Tabela 5** - Crimes e Atos Infracionais nos registros do Sistema Judiciário em Mutuípe (2008 a 2015)

ANO	CRIME/ATO INFRACIONAL				
	Homicídio Consumado (Todos os tipos)	Roubo (Todos os tipos)	Lesão Corporal contra mulher (Lei nº 11.340/06)	Tráfico de Drogas – Inquérito Policial	Atos Infracionais (Todos os tipos)
<b>2008</b>	04	02	02	01	02
<b>2009</b>	01	04	02	03	01
<b>2010</b>	01	01	03	01	15
<b>2011</b>	01	-	03	08	16
<b>2012</b>	02	02	07	03	08
<b>2013</b>	-	01	03	06	14
<b>2014</b>	01	04	04	04	20
<b>2015</b>	-	-	04	07	17
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>93</b>

**Fonte:** sistema de registro de ações – SAIPRO do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Grosso modo, os números levantados na Polícia Civil e na Justiça são díspares, revelando que grande parte dos inquéritos não dá azo à instauração de ações judiciais, o que é um fator negativo por ser o principal indicador de ineficiência do sistema de justiça criminal e de supostos casos de impunidade.

Cumprido, contudo, esclarecer um aspecto que pode ter contribuído para a divergência numérica entre as fontes, qual seja o fato de ocorrências policiais não gerarem ações penais em função de arquivamento dos inquéritos por falta de identificação de autoria, provas ou por cometimento de crime amparado em excludente de antijuridicidade - legítima defesa. Porém, para uma análise mais aprofundada da questão, a título de análise de fluxo do sistema da Justiça criminal, que não é o objeto dessa pesquisa, necessária seria uma verificação dos próprios inquéritos e processos a fim de identificar o motivo da disparidade entre os números.

Merecedor de observação mais aprofundada é o fato de no período de 24 meses - de junho de 2013 a julho de 2015 - não ter sido registrada nenhuma morte de natureza CVLI no município, quando os índices de tais crimes em período anterior a junho de 2013 atingiram uma média de 16,1% CVLI's por 100.000 habitantes por ano de 2008 a 2012, conforme registro do livro de ocorrência da polícia civil. Ressalte-se que o índice destes crimes aumentou em municípios do mesmo porte de Mutuípe, no período, segundo dados do DATASUS compilados e citados por Waiselfisz (2014).

De acordo com o DATASUS (BRASIL, 2015) no período de 2008 a 2011 foi identificado um índice de 27,3% homicídios por 100.00 habitantes em todos os Estados

brasileiros. Como os números “saltam”, ou seja, os coeficientes aumentam drasticamente nas cidades com mais de 100.00 habitantes (KAHN, 2005) impende que se faça um comparativo dos índices do município de Mutuípe com outros de igual porte.

E os índices em relação a municípios com população de 20 mil a 50 mil habitantes, perfil do Município de Mutuípe, foram em 2000 de 12,2% e em 2012 de 21,7%, conforme SIM/SVS/MS, citado por Waiselfisz (2014). Segundo o autor, ainda no período de 2000 a 2012 o aumento de crimes tais concentrou-se nos municípios de menor tamanho, que abrangem a faixa até 100 mil habitantes, contrastando com os de maior porte onde os índices caíram ou estagnaram, o que é circunstância que merece atenção especial. Nas palavras do autor:

Temos de considerar que, apesar do menor porte, esses municípios representam quase a metade da população brasileira: exatos 86,3 milhões, o que representa 45,3% do total registrado pelo Censo de 2010, o que indica claramente o seu peso conjunto nas estatísticas da violência nacional. (WAISELFISZ, 2014)

Em Mutuípe, diferentemente da média dos Municípios de mesmo porte, os índices de homicídios não aumentou no período de 2000 a 2012, mantendo-se estável em alguns períodos e diminuindo em outros, inclusive em períodos recentes, conforme se infere dos dados de Mutuípe em comparação com os dados dos demais municípios brasileiros com população entre 20.000 e 50.000 habitantes, extraídos do DATASUS e compilados por Waiselfisz (2014).

No mínimo, é curioso observar que o momento de estatística zerada de CVLI coincide com parte do período de desenvolvimento do projeto “Mutuípe Cidadã” (desenvolvido de junho de 2012 a 2015), embora tal constatação não permita fundamentar uma associação direta entre o projeto e os índices, pois ainda que tivesse a capacidade de impactar positivamente o cenário, tal não teria necessariamente o condão de desestimular o cometimento de CVLI, especialmente considerando a multifatorialidade do fenômeno da violência.

Há de se ponderar a complexidade da tarefa de explicar causalidades na área da segurança pública, uma vez que determinada política de segurança pode ser adequada, mas não conseguir impactar os índices de criminalidade. Explica Soares (2007b, p. 2) que nesses casos, além dos simples efeitos de sazonalidade e da relatividade da aceleração<sup>78</sup>, a hipótese é

---

<sup>78</sup> Explica o autor, acerca da relatividade da aceleração: “Quando comparado a outros recortes diacrônicos, isto é, a outros períodos similares de tempo, o aumento observado pode revelar-se, de fato, uma redução do crescimento que seria esperado se o padrão histórico previamente fixado se mantivesse” (SOARES, 2007b, p. 02).

que “fatores sociais promotores das condições favoráveis à reprodução ampliada de práticas criminosas – fatores independentes de ações policiais e externos ao âmbito de intervenção de políticas públicas de segurança –”<sup>79</sup> continuem a produzir seus efeitos, com potencial crescente, por razões alheias à área em foco. O contrário sendo também passível de ocorrer, porque os fatores negativos podem deixar de existir ou perder força produzindo efeitos positivos na segurança pública (SOARES, 2007b). Para o autor, até a melhoria do serviço policial pode influenciar o aumento de números dos índices de crimes por estimular um acionamento maior do serviço pela população, mais confiante nas instituições policiais, e vice-versa (SOARES, 2007b).

No caso de Mutuípe, não parece ter havido um incremento no aparato das polícias Civil e Militar durante este período, de acordo com conteúdo de entrevistas realizadas com a Delegada da Polícia Civil e o Capitão da Polícia Militar, embora não se possa afirmar categoricamente tal circunstância.

Outrossim, quando se considera, nesse mesmo período, a ocorrência de alguns casos de homicídios na forma tentada<sup>80</sup> (art. 121 c/c art. 14, II, do Código Penal) – quando há a intenção de matar, mas por motivos alheios à vontade do agressor o ato não resultou em morte –, conforme identificado junto aos registros da Polícia Civil, urge analisar outros fatores potencialmente influenciadores de resultado positivo em relação aos índices de CVLI alcançados no município (nenhuma morte violenta intencional em 24 meses).

Dois desses fatores a se considerar são: o aprimoramento do serviço de socorro e emergência, Serviço Móvel de Atendimento de Emergência – SAMU, e, ou, dos serviços médicos hospitalares locais. Segundo relatos dos funcionários do SAMU, foram prestados serviços de socorro para pessoas vitimadas por arma de fogo no período. Este dado qualitativo, porém não pode ser corroborado por estatísticas oficiais porque não existem protocolos de formalização dos registros das ocorrências no município.

De acordo com informações da Secretaria de Saúde do Município de Mutuípe, além da SAMU, não foram desenvolvidas outras ampliações na infraestrutura médica da cidade, conforme referido pela Secretária de Saúde em entrevista (Fonte: Secretaria de Saúde de Mutuípe, 2015).

---

<sup>79</sup> Como fatores negativos relativamente autônomos, cita o autor, dinâmicas demográficas e políticas públicas que causem o aumento da população jovem, desastres naturais, crise econômica, crescimento econômico e elevação da renda média (Idem, 2007).

<sup>80</sup> No período em análise ocorreram alguns homicídios na forma tentada, no Município, consoante se verifica dos registros da Polícia Civil. Entretanto, tal índice não constou das tabelas, posto que se optou por apenas considerar os homicídios consumados, porquanto mais graves.

Todavia, a instalação do Hospital Regional de Santo Antônio de Jesus, em 2010, localizado a 50 quilômetros de distância de Mutuípe, é circunstância relevante a ser considerada, uma vez que um eventual aprimoramento do aparato médico possui capacidade de influenciar na redução de homicídios diante da possibilidade de se evitar mortes em casos de lesões graves.

No intuito de qualificar os dados secundários e ampliar as variáveis de composição deste diagnóstico do município, além da coleta de dados secundários foi realizada pesquisa de campo através da aplicação de questionário estruturado com dezenove pessoas residentes na cidade, a maioria delas participante do Projeto Mutuípe Cidadã. Os entrevistados, em maior ou menor intensidade, tendo em vista a frequência dos contatos e profundidade da interação, mantiveram algum tipo de interação com a executora do projeto, tendo como elemento catalisador de tal interação, questões atinentes à segurança pública e à rede Mutuípe Cidadã. As questões aplicadas junto aos moradores buscaram aferir aspectos de vitimização e medo.

Mencione-se que embora os índices de CVLI tenham se mantido estáveis nos últimos três anos, e zerado durante 24 meses, esse cenário positivo não parece ter causado impacto determinante na sensação de medo e segurança da população local, pois ao responderem à seguinte questão “considerando os últimos três anos, você diria que a violência no município: aumentou, ficou estável ou diminuiu”, 12 dos entrevistados por questionários responderam que a violência havia aumentado, enquanto que apenas 02 responderam que diminuiu e 04 responderam que se manteve estável. Um não soube opinar.

Uma hipótese a se considerar é a reprodução, especialmente pela imprensa, de um conhecimento do tipo senso comum acerca da ideia de violência e de suas causas. Identifica-se que a forma espetacularizada como as diversas mídias retratam a questão da violência no Brasil, e também em Mutuípe, parece reforçar a sensação de insegurança, ainda que haja melhoria nos indicadores. Para a pesquisadora:

A imprensa – 01 rádio e 01 blog - desenvolve no Município de Mutuípe, na perspectiva da pesquisadora<sup>81</sup>, papel importante sobre a visão que a comunidade tem acerca da criminalidade por veicular diariamente, com ênfase a um certo aumento da criminalidade<sup>82</sup>, informações sobre crimes cometidos na região, mesmo em períodos de melhoria dos índices.

---

<sup>81</sup> A pesquisadora ouviu diariamente programas veiculados pela Rádio Iterativa FM de Mutuípe nos anos de 2013 a 2015.

<sup>82</sup> A imprensa local nunca efetuou levantamento estatístico, junto ao Fórum ou Delegacia de Mutuípe, a fim de respaldar suas assertivas acerca do aumento de cometimento de crimes (FONTE: Cartório dos feitos criminais da Comarca de Mutuípe e Delegacia de Polícia Civil de Mutuípe)."

E o fato de a maioria dos entrevistados através dos questionários terem afirmado que se informa sobre criminalidade e violência através da Rádio e da Internet, confirma essa percepção.

Tal fato confirma a hipótese de que a sociedade está a vivenciar certa cultura do medo, pautada na potencialização da representação da violência e do crime, maciçamente influenciada pela mídia. Graziano (2005) refere que a cultura do medo não concerne a um “medo individual”, não sendo relacionado a um perigo ou situação real, mas ao medo socialmente partilhado o qual corrompe o senso comum e ajuda a reproduzir distorções, propiciando a manipulação do imaginário.

Magalhães (2009), a partir de pesquisa realizada em um município de médio porte do interior do Estado do Rio Grande do Sul, relata que os vários caminhos de pesquisa, tanto quantitativos quanto qualitativos, de variadas fontes, mostraram que “a percepção social da violência local era maior do que os registros permitiam visualizar; a chamada cultura do medo ou o sentimento de medo estava imperando”, embora ressalte que os meios de comunicação de massa, mesmo sendo de fato um agente fomentador dessa percepção negativa acerca da violência, não seria o único, pois esta negatividade estaria “inserida num processo de significação mais amplo”. Segundo a autora, citando Adorno (1995), a percepção da violência é distinta dos seus aspectos reais, sendo mais forte que a informação objetiva e não dominada pela racionalidade (ADORNO *apud* MAGALHÃES, 2009).

Porto (2014) analisando a relação entre violência e representações sociais ressalta que estas podem interferir na própria realidade da violência. Já Sento-Sé (2005, p. 7) aponta para os riscos da cultura do medo, posto que muitas das estratégias públicas e privadas voltadas supostamente para a redução da insegurança pautam-se na adoção de soluções de caráter repressivo em função disso.

Outro aspecto relevante a indicar foi o fato de que nos dois meses anteriores à realização da pesquisa de campo, e após 24 meses sem registro de CVLI, foram registrados cinco crimes<sup>83</sup> dessa natureza, de forma que os entrevistados ainda poderiam estar sujeitos ao

---

<sup>83</sup> As mortes violentas, 03 homicídios e 02 latrocínios, ocorridas entre julho a setembro de 2015 chocaram a comunidade, notadamente, em função do curto espaço de tempo. Pela linha de investigação traçada pela Polícia Civil, os 02 roubos seguidos de morte teriam sido cometidos por pessoas moradoras de outros municípios, as quais teriam se deslocado nas datas dos crimes para Mutuípe e após cometê-los, voltaram para seus Municípios (Fonte: Registros da Delegacia de Polícia Civil de Mutuípe, 2015). Tal situação vai de encontro à conclusão de que a questão da violência e criminalidade é um fenômeno multifatorial que transcende os limites geográficos territoriais dos Municípios, de forma que as ações políticas para serem efetivas devem considerar peculiaridades locais, mas de forma coordenada com os municípios da região e entorno, seguindo um programa nacionalmente estabelecido. Nos dizeres de Siqueira (2007), com base em sua experiência como Presidente da Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social (Consórcio Metropolitano do Recife), a construção de uma segurança

efeito psíquico-emocional deste cenário, especialmente, porque crimes em municípios de pequeno porte costumam ter mais visibilidade e impacto pela proximidade das relações humanas. Silva e Beato afirmam que em pequenas comunidades “um único incidente pode causar grande impacto na opinião pública” (2013, p. 132).

Igualmente importantes são as causas associadas pelos entrevistados por instrumento questionário ao aumento da violência no município nos últimos três anos. Para a indagação “qual a principal causa do aumento de violência nos últimos 03 anos”, para a qual foram indicadas 6 respostas, a maioria das respostas, apontou para o “tráfico e consumo de drogas” (6) e para a “perda de valores morais” (6). Três apontaram para a omissão do Estado, duas para a omissão da família e duas para a impunidade.

Outrossim, dentre os 19 entrevistados por questionários, 13 atribuíram ao tráfico e/ou consumo de drogas, o aumento da violência nos últimos anos no Município, quando questionados sobre quais “as causas para diminuição ou aumento da violência no Município”, cuja resposta era livre. O aumento de incidência do crime de tráfico, embora não tão expressivo, pode ter colaborado para o sentimento de insegurança dos moradores, especialmente considerando que o crime de tráfico parece ter grande impacto na opinião pública.

Esse resultado coincide com o discurso dominante na mídia no sentido de que a violência está umbilicalmente ligada ao problema das drogas. Para D’Elia Filho (2007, p. 124) a associação entre o tráfico de drogas e a violência<sup>84</sup> é construída pela mídia e absorvida pelo imaginário coletivo da sociedade. De acordo com o autor, ainda, a construção da mídia associa o tráfico a ações violentas e bárbaras e promove o discurso expresso de que se obterá a diminuição significativa da violência urbana, enterrando o mal-estar da liberdade consumista através do encarceramento dos traficantes.

---

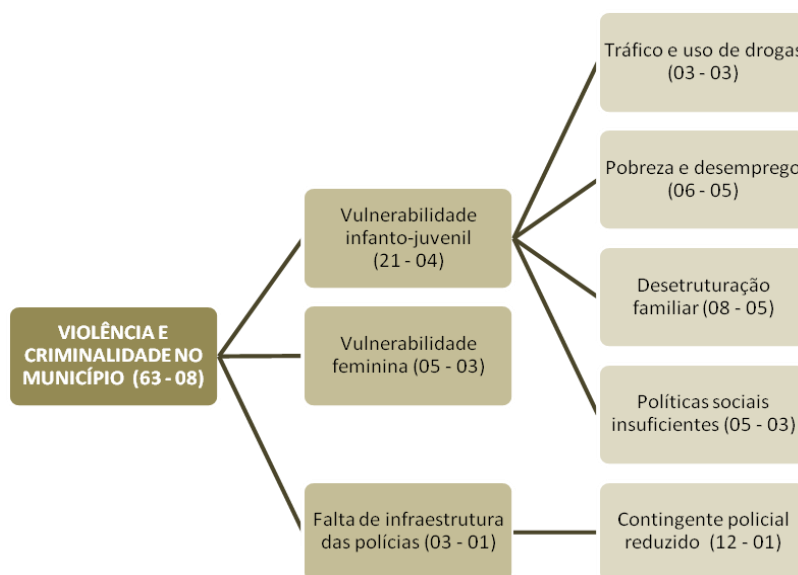
cidadã reclama soluções consorciadas, posto que o problema da violência e da criminalidade ultrapassa os limites do poder local, sendo compartilhado pelas cidades do aglomerado urbano, exigindo, ainda, a intervenção coordenada dos Estados e da União.

<sup>84</sup> D’Elia Filho defende, ainda, que a criminalização da venda e consumo de droga, promove uma seletividade do sistema penal (Idem) e Castro (2005) refere acerca do efeito colateral de fomentar um estado de sítio permanente com grave prejuízo para o exercício das garantias individuais.

É referido na literatura que a ideia de que o problema das drogas é uma das principais causas da violência tem pautado a política de segurança pública, não só no Brasil, como em outros países a exemplo dos Estados Unidos da América e Venezuela (CASTRO, 2005, LEMGRUBER e BOITEUX, 2014). No Brasil, apesar de não ter sido adotada propriamente a guerra às drogas no formato norte-americano, ocorreu nos últimos 30 anos um recrudescimento da repressão penal na área, inclusive com a edição de Lei nº 11.343/06, Lei de Tóxicos, mais rigorosa em relação ao tráfico de drogas – a pena máxima foi elevada de 10 para 15 anos -, embora mais benéfica em relação ao consumo de drogas, posto que quanto a este deixou de ser cominada pena privativa de liberdade.

Os discursos dos atores indagados nas entrevistas apontam para outras causas principais associadas ao aumento da violência. Na rede semântica 1<sup>85</sup>, gerada a partir dos discursos dos atores esposados na entrevista, verifica-se a citação da vulnerabilidade infanto-juvenil como principal causa e o contingente policial reduzido como sendo a segunda. A causa principal apontada ajusta-se com as cobranças formuladas perante a autora, desde que assumiu o cargo de Juíza em Mutuípe, no sentido de que era necessário um empenho maior para combater a criminalidade juvenil e com os índices de atos infracionais, os quais vêm crescendo, conforme identificado nas pesquisas realizadas.

### Rede Semântica 1 – Causas associadas ao aumento da violência nos últimos três anos.



**Fonte:** Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2015.

Contrastam com o fato de a maioria dos entrevistados ter afirmado um aumento da violência no município as notas que estes mesmos atribuíram à sua sensação de segurança. Numa escala de 01 a 10, sendo 0 a sensação de nenhuma segurança e 10 a de máxima segurança, apurou-se que 7 atribuíram nota 5, 4 atribuíram nota 6, 3, nota 7, 4, nota 8, e 1, nota 9, ou seja, todos atribuíram notas acima de 5, demonstrando que a ideia e o sentimento de (in)segurança tendem a causar conclusões paradoxais e despidas de racionalidade, o que pode ser resultado também de experiências diretas ou indiretas de vitimização.

<sup>85</sup> O primeiro número entre parênteses diz respeito à quantidade total de citações nos discursos dos entrevistados, e o segundo número refere-se à quantidade de outras categorias com as quais faz relação ou apresenta co-ocorrência.



Embora afirmem a existência de um aumento da violência, os entrevistados, com exceção de 4, declararam não terem sido vítimas de nenhum tipo de violência no período de 2012 a 2015. As 4 pessoas que sofreram violência nos últimos 03 anos, as indicaram enquanto furto de carro, ameaça de morte, furto e roubo (assalto).

Os dados da tabela 6 também apontam a complexidade do fenômeno da (in)segurança social, uma vez que grande parte dos entrevistados (13) avaliou a segurança no município como “regular”. Já a segurança no país foi avaliada como “péssima” ou “ruim” pela maioria dos entrevistados (16).

**Tabela 6** - Avaliação da Segurança Pública por Moradores Participantes do Projeto Mutuípe Cidadã

Valores Associados	Como avalia a segurança em	Como avalia a segurança no
	Mutuípe	Brasil
Péssima	-	8
Ruim	3	8
Regular	13	3
Boa	3	-
Ótima	-	-
<b>Total</b>	19	19

**Fonte:** Dados coletados por questionário, Pesquisa de Campo, 2015.

Em âmbito nacional, conforme pesquisa realizada pelo CNI/IBOPE em julho de 2011 com 2.002 pessoas em 141 municípios, a segurança pública foi considerada como regular por 36% e boa por 11%, (CNI/IBOPE, 2011). A avaliação dos mutuipeenses acerca da segurança pública não destoa, pois, em relação ao restante da população do país; a percepção dos brasileiros acerca das condições e políticas de segurança pública não vem obtendo valores positivos na última década, figurando-se como uma das principais preocupações dos cidadãos.

A respeito de como se sentem em relação à segurança especificamente no espaço geográfico do município, os moradores apontaram que sentem uma maior sensação de segurança no espaço doméstico residencial, seguido dos seus respectivos bairros e Município, conforme exposto na tabela 7.

**Tabela 7** - Sensação de Segurança na percepção dos entrevistados

Valores associados	No Município	No Bairro	No domicílio
Muito inseguro		2	
Inseguro	10	5	4
Seguro	9	12	14
Muito seguro			1
<b>Total</b>			

**Fonte:** Dados coletados por questionário, Pesquisa de Campo, 2015.

A pesquisa de campo também levantou dados sobre a percepção de medo e insegurança das pessoas no que se refere ao uso do espaço público e das relações sociais de vizinhança com o objetivo de verificar a questão da sensação de segurança num nível mais individual e no contexto dos atos cotidianos.

**Tabela 8** - Sensação de Segurança dos Moradores Segundo Expectativas de Vitimização

Valores associados	Possibilidade de:					
	Ser assaltado	Ter a casa roubada enquanto estiver fora/viajando	Sofrer agressão física	Ser assassinado	Sofrer violência doméstica	Sofrer violência sexual
Tenho muito medo	9	4	9	7	1	7
Tenho pouco medo	8	10	5	8	3	5
Não tenho medo	2	5	5	4	15	7
<b>Total</b>	19	19	19	19	19	19

**Fonte:** Dados coletados por questionário, Pesquisa de Campo, 2015.

As respostas acerca da vitimização em relação a crimes específicos não seguem um padrão linear, sendo que a maioria respondeu ter muito medo de ser assaltado e sofrer agressão física, em ambos os casos, 09 pessoas. O crime menos temido foi indicado como violência doméstica.

A tabela 9 indica que os moradores do município repetem certos comportamentos e hábitos de pessoas que residem em locais de alta incidência de crimes, como grandes cidades ou regiões metropolitanas, a exemplo de evitar sair de casa à noite e frequentar certos espaços da cidade.

**Tabela 9** - Sensação de Segurança Acerca do Uso do Espaço Público e Doméstico e nas Relações de Vizinhança

Frequência	Evita sair de casa à noite por medo da violência/criminalidade	Deixa de ir a lugares da cidade por medo da violência ou criminalidade	Evita conviver com vizinhos por medo da violência e criminalidade
Sempre	2	1	0
Frequentemente	2	1	1
Às vezes	10	5	0
Raramente	2	7	6
Nunca	3	5	12
<b>Total</b>	19	19	19

**Fonte:** Dados coletados por questionário, Pesquisa de Campo, 2015.

Para um município no qual a ocorrência de homicídios não é frequente, sobretudo de casos de latrocínio que são aqueles em geral capazes de causar grande pânico entre as pessoas, os dados levantados pela pesquisa de campo retoma a importância de refletir sobre a subjetividade sob a sensação de (in)segurança, uma vez que ela não parece estar associada apenas à ocorrência de fatos (estatisticamente medidos), mas, também à repercussão de casos emblemáticos ou do meio e forma pelos quais as informações são geradas, processadas e socializadas.

Delineadas as características sócio-políticas e econômicas do município de Mutuípe e analisados os índices de criminalidade e os aspectos imanentes à vitimização e à percepção da comunidade quanto à criminalidade e violência, estas claramente desconectadas dos indicadores reais de criminalidade e marcadas por ideias de tipo senso comum, parece restar confirmada a percepção inicial da pesquisadora, ao alavancar o projeto Mutuípe Cidadã, no sentido de que as cobranças da comunidade por mais repressividade, como solução para a criminalidade, se pautava na falta de conhecimento da realidade e por desconhecerem alternativas para a prisão como forma de solução para o problema.

Essa questão confirma a propriedade da articulação da governança em rede no caso estudado em razão de possibilitar articulação horizontal, compartilhamento de informações e a possibilidade de construção de soluções de forma dialógica e intersetorial.

Traçado o perfil do município no que tange suas características socioeconômicas, políticas, institucionais e atinentes à dinâmica da violência e vitimização, buscar-se-á no capítulo seguinte compreender o processo e os fatores causais que propiciaram a interação entre os atores do sistema no contexto da rede em estudo, com vistas a responder às questões de partida, - por que e como, apesar do seu histórico isolamento e de entraves de natureza principiológicas, legais e institucionais, o Poder Judiciário conseguiu exercer uma postura politicamente ativa em assuntos inerentes à segurança pública no município de Mutuípe - e a possibilitar a replicabilidade dessa experiência.

## 6 A REDE MUTUÍPE CIDADÃ: RECONSTRUINDO A INTERAÇÃO ENTRE O PODER JUDICIÁRIO, OS DEMAIS PODERES E A SOCIEDADE

O presente capítulo cumpre o objetivo de analisar a experiência de governança democrática no campo da segurança pública, possibilitada por meio da estruturação da Rede Mutuípe Cidadã, buscando compreender com se deu o processo de sua criação e os fatores causais que favoreceram a interação entre atores do sistema de segurança pública, justiça criminal e da sociedade local neste contexto. Antes, contudo, de apresentar os achados, cabe uma explanação sobre os métodos e procedimentos utilizados na pesquisa para a produção dos dados primários.

O estudo de caso valeu-se da combinação de variadas técnicas de coleta de análise de dados: estatística descritiva, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários<sup>86</sup>. Salienta-se a utilização de um gerador sociométrico<sup>87</sup>, inserido ao final do roteiro das entrevistas com a finalidade de operacionalizar categorias e conceitos do marco teórico a partir da Análise de Redes Sociais – ARS. A observação participante foi outro recurso explorando na construção dos dados da pesquisa, tendo em vista o protagonismo a autora na referida experiência.

A Análise de Redes Sociais (ARS) é proveniente da expressão inglesa *Social Network Analysis* (SNA), e nesta pesquisa adota-se a ideia de rede não apenas como modelo de estruturação de entidades e atores na governança democrática, mas também como instrumento voltado para “a descrição e a análise dos padrões de relação nela presentes” (MARQUES, 2000, p. 32).

Para Frey et al (2010) a análise de redes sociais é um tipo de ferramenta que possibilita a apreensão de “fenômenos e processos sociais a partir da visualização e representação, inclusive de forma gráfica, das estruturas em rede que determinam a dinâmica de tais fenômenos e processos”. A ARS se apresenta como ferramenta de análise que permite

---

<sup>86</sup> No apêndice constam cópias dos instrumentos “Questionário” e “Roteiro Entrevista Semi-estruturada”. Optou-se por não colocar os questionários e instrumentos de entrevistas respondidos a fim de manter a privacidade dos entrevistados e confidencialidade assumida na pesquisa, conforme consta do “Termo de consentimento esclarecido”. Ressalte-se que foi efetuada a identificação do nome/cargo dos entrevistados nas entrevistas, porque tal informação era imprescindível para a geração dos dados e análise destes, porquanto, por sua vez, o caso em estudo tenha por objeto a análise de uma rede social em que a instituição e o cargo são elementos cruciais de análise.

<sup>87</sup> Entendido como tal o instrumento ou teste composto por indagações aptas a definir as interações do grupo analisado e as diversas formas de centralidade. De acordo com Saravali (2004) o teste sociométrico permite a identificação de preferências dos membros do grupo em relação a diferentes critérios, possibilitando a compreensão da rede de interação que se estabelece entre os atores de forma a compreender com mais profundidade tal fenômeno.

apreender fenômenos e processos sociais de interação dinâmica, colocando “em evidência a organização das ações dos indivíduos” a partir dos processos de socialização e mobilização na rede (FREY *et al*, 2010, p. 10). Ressalte-se, ademais, que os analistas de rede defendem que essa análise não seria uma teoria propriamente dita ou uma categoria em si, mas um “paradigma ou perspectiva” (LAZEGA *et al*, 2014).

Segundo Marques (2000), a força da ARS consiste na possibilidade de construção de estudos mais sofisticados e dotados de maior precisão, sem o estabelecimento de uma realidade apriorística. Da análise das redes sociais é possível, pois, aferir fluxos de relação de centralidade: informacional, em relação à proximidade, à intermediação, ao grau e o ao fluxo, reconstituído um sistema de interdependências em relação à aprendizagem, solidariedade, controles sociais, dentre outros (CAMPOS *et al*, 2010; LAZEGA; HIGGINS, 2014).

Campos e Cazarinini se referem ao conceito básico de redes cuja autoria deriva de Easley e Kleinber (2010), segundo o qual a forma elementar de redes é uma coleção de objetos, denominados de nodes ou nós, na qual alguns pares de objetos estão de alguma forma ligados uns ao outro. E esses nós e conexões, nas Ciências Sociais, “são representados por sujeitos sociais (indivíduos, grupos, organizações, etc.) conectados por algum tipo de relação” (SILVA *et al*, 2006, p. 77). Barnes *apud* Péres *et al* explica a rede como um conjunto de pontos, alguns, unidos por linhas, sendo os pontos as pessoas ou grupos e as linhas, as relações de interação (2013, p. 2010) (tradução nossa).

A passagem entre os “nós” caracteriza um fluxo de conhecimento, o qual por sua vez representa ações de “gerar, aprender, processar, entender, sintetizar e entregar conhecimento” (TSCHUMI, 2015, p. 59). A representação gráfica de uma rede é conhecida como sociograma e se delinea a partir de “informações detalhadas sobre os limites da rede, os vínculos presentes, seu tipo e momento de estabelecimento”, o que possibilita a visualização de posições e de estrutura (MARQUES, 1999, p. 51).

No caso deste estudo, o foco analisado a partir do uso da ARS é a relação entre os indivíduos, ainda que tais atores sejam representantes de instituições, e não propriamente entre as instituições, adotando-se análise semelhante ao de célebre estudo desenvolvido por Marques (1999) a partir da consideração que a consolidação institucional e os próprios relacionamentos dos órgãos estatais perpassam pelas relações e vínculos entre os atores (MARQUES, 1999). Assim foram gerados diversos sociogramas de representação da Rede Mutuúpe Cidadã, tendo em vista elementos atinentes à centralidade de grau, intermediação de informação e cooperação.

No que tange à utilização da observação participante como uma técnica complementar, sua importância se expressa pelo fato de considerar que a intervenção do pesquisador em face do objeto de investigação não é, necessariamente, uma fonte de erro na pesquisa científica, como defendido durante anos pelos modelos funcionalistas e positivistas de ciência, nos quais não havia cabimento para o aspecto da transformação e interação entre fenômeno e objeto. Nesse conjunto teórico, o preenchimento de requisitos epistemológicos, digam-se impositivos e inseparáveis, teria que ser dotado de objetividade, transparência e possibilidade de generalização (GAJARDO, 1986).

Em alguma medida, esta pesquisa questiona a neutralidade valorativa do fazer científico e a separação radical entre teoria e prática, sujeito e objeto do conhecimento, chegando-se à pertinência epistemológica da ação para a pesquisa e à significação política do conhecimento social (ROCHA e AGUIAR, 2003). Em tal situação, a observação participante tem espaço por ser identificada como uma técnica de caráter qualitativo, cujos dados são produzidos na interação entre investigador e grupo social, objetivando a coleta de dados diretamente do contexto ou situação específica do grupo (MARCONI e LAKATOS, 2011, CRUZ NETO, 1994). Assim, tem-se como característica da observação participante, inclusive facilmente verificado na construção da pesquisa em análise, a relativização do distanciamento do pesquisador em relação ao objeto de pesquisa.

E havendo sido efetuada uma análise de campo, dos atores, das suas características sociais e historicidade do conjunto social, bem como desenvolvida a observação participante, deu-se efetividade à orientação teórica de análise de redes no sentido de que deve esta necessariamente ser combinada com outros métodos (LAZEGA; HIGGINS, 2014). Para os autores os “dados qualitativos e fenomenológicos são indispensáveis ao desenvolvimento das intuições sobre as interdependências entre atores presentes e as hipóteses sobre a estrutura e a dinâmica do sistema.” (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p.18).

A respeito dos instrumentos de coleta de dados, estes foram elaborados considerando estritamente o encadeamento de categorias e variáveis relacionadas com o marco teórico do presente estudo – governança democrática – com base na literatura respectiva.

Um total de 14 pessoas foi entrevistado, respondendo a um instrumento com 23 questões abertas, distribuídas em 06 blocos - exclusive um bloco com 7 perguntas inerentes à identificação - acerca da percepção quanto à segurança pública no município, articulação entre os atores e órgãos do sistema, conhecimento acerca do projeto Mutuípe Cidadã e participação neste, intermediação e difusão de informação no projeto, cooperação prática e mutualidade, grau de responsabilidade no projeto e divisão de responsabilidade entre os

poderes no setor de segurança. As questões tiveram por foco a identificação de aspectos relevantes sobre a segurança pública no município e o impacto da Rede na visão e ação destes atores entrevistados e das instituições envolvidas. Como dito, utilizou-se a sociometria para medir as relações de cooperação, confiança, comunicação, mutualidade e intermediação, categorias e variáveis essas relacionadas na teoria da governança democrática.

O critério para definição e escolha dos informantes entrevistados através de instrumento semiestruturado foi basicamente ter participado do projeto Mutuípe Cidadã, na condição de representante de alguma instituição, ou ter participado das reuniões e ações do projeto, todos ocupantes de cargos públicos, cujas funções são precípuas na elaboração e implementação de políticas públicas de segurança ou da rede de proteção social ou cidadãos que por questões ideológicas e/ou religiosas mantêm engajamento social relevante. Portanto, em maior ou menor grau, todos mantiveram interação na rede e/ou em função dela.

O instrumento aplicado na entrevista estruturada (questionário) levantou, através de 32 perguntas, dados a respeito da percepção acerca da violência, criminalidade e qualidade da segurança pública, vitimização efetiva, temor em relação à vitimização em função de determinados lugares e tipos de crimes, causas da criminalidade, soluções para esta, entes componentes do sistema de segurança pública, grau de confiança nas instituições, conhecimento acerca do projeto Mutuípe Cidadã e participação neste, impacto do projeto quanto à segurança pública e eventual mudança de percepção quanto a esta em função da participação no projeto. No total, foram entrevistadas 19 pessoas, as quais mantiveram algum tipo de participação no Projeto Mutuípe Cidadã, participando de suas reuniões, ou de alguma de suas iniciativas.

O trabalho de campo desenvolvido nessa investigação cumpriu os procedimentos éticos exigidos, sendo as entrevistas registradas por gravação em áudio digital e autorizadas mediante leitura e assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Dado o fato de todos os entrevistados perquiridos através das entrevistas ou dos questionários terem mantido algum contato direto com a autora deste trabalho na condição de executora e animadora da Rede, decidiu-se pela contratação de serviços de profissionais da área de ciências humanas para a condução e aplicação dos instrumentos, evitando dessa forma intencionalidades, direcionamentos ou desconfortos dos informantes no contexto de suas opiniões e percepções sobre a experiência na Rede.

Para o tratamento dos dados dos questionários utilizou-se o software SPSS (*Statistical Package for Social Science for Windows* - Programa de estatística em ciências sociais para Windows. Tradução nossa), a fim de obter resultados sistematizados em tabelas. Dado o



reduzido número de questionários aplicados, não se utilizou gráficos de setores e percentuais, conforme indicado na literatura para estudos dessa estirpe, pois isso distorce interpretações e medidas num estudo que não se pretende quantitativo.

Por sua vez, o conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas foi tratado com o suporte de software específico de análise de conteúdo, o Atlas TI, o qual possibilita um maior aprofundamento na análise dos dados e permite objetividade na sistematização, facilitando a codificação e categorização, gerando redes semânticas que facilitam a visualização e a interpretação dos achados (POCRIFKA *et al*, 2011). Através deste software é possível extrair um conjunto de relações conceituais e, por consequência, a aquisição de uma visão de conjunto do objeto de investigação (MUHR *apud* SILVA *et al*, 2011). Optou-se por utilizar tal software para refinar e correlacionar os dados e gerar redes semânticas no intuito também de alcançar maior detalhamento e objetividade dos resultados.

Enfim, o levantamento de dados para composição dos sociogramas utilizou o "gerador sociométrico", técnica comum no âmbito da ARS na qual são apresentados aos informantes das entrevistas semiestruturadas uma "lista de nomes" dos principais participantes da Rede, a fim de possibilitar que ninguém seja desconsiderado por lapso, conforme indicado seja efetuado, por teóricos da área (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p. 26). Após a geração dos dados relacionais, este material foi tabulado em forma de matrizes que, uma vez inseridas no software UCINET, permitiu representar tais dados em formatos de grafos de sociograma, assim como demonstrar os graus de centralidade, permeabilidade e coesão entre os nós.

## 6.1 O PROCESSO DE TESSITURA E DESENVOLVIMENTO DA REDE: ASPECTOS RELACIONAIS

Iniciado em 2012, por iniciativa da presente pesquisadora, na condição de Juíza de Direito da Comarca de Mutuípe, o Projeto Mutuípe Cidadã surgiu com o objetivo de estruturar uma maior interação entre o Poder Judiciário e os demais Poderes e entre estes e a sociedade com vistas à criação de uma rede participativa voltada para a construção de soluções dialogadas frente às questões inerentes à segurança pública e à promoção da cidadania no município.

Ressalte-se que embora tivesse tomado posse em novembro de 2011, na Comarca de Mutuípe, em razão do exercício das atribuições elementares ao cargo – realização de audiências, prolação de decisões e gestão administrativa do Fórum – demandas absorventes,

especialmente considerando a frase de adaptação, apenas no final do primeiro semestre de 2012 a autora pôde promover ações a fim de ampliar o diálogo com os demais poderes e a sociedade, o que, aliás, já tinha sido sua tônica na Comarca anterior, onde promovera vários projetos<sup>88</sup>. Igualmente, o interstício de tempo entre sua posse e o início do projeto foi de relevância para convivência, maturação e diagnóstico preliminar das peculiaridades locais, problemas e necessidades principais.

Em Mutuípe a iniciativa para o diálogo interinstitucional adquiriu, porém, características muito próprias relacionadas às questões inerentes à segurança pública e à desarticulação entres os Poderes públicos e entre esses e a sociedade.

Inicialmente, uma das questões que chamaram a atenção da pesquisadora no Município de Mutuípe, foi o fato de a opinião pública e integrantes dos demais Poderes promoverem constantemente uma responsabilização do Poder Judiciário pela baixa repressividade ou poucas prisões e apontar isso como causa do aumento da criminalidade. Essa concepção, relacionada com um modelo de segurança pública que tem a repressão e o encarceramento como soluções principais para a criminalidade e a violência, desconsiderava as eventuais circunstâncias sociais do problema, a omissão dos demais poderes, especialmente do Poder Executivo no campo da rede de proteção social, bem como, da família.

Outra questão que se mostrou emergencial no Município foi um cenário de grande desarticulação entre instituições e agentes públicos componentes da estrutura da segurança pública e da rede de proteção social, havendo sido verificada várias situações de omissão dos Poderes Públicos em relação a demandas de cidadãos, de descontinuidade de providências, de mútua responsabilização entre instituições que se recusavam a agir e encaminhavam as questões para instituições outras e falta de diálogo e cooperação interinstitucional. Ademais, cidadãos e agentes públicos enfrentavam dificuldades em identificar a instituição e o mecanismo adequado para atender certas demandas e tê-las atendidas, a exemplo de questões envolvendo atos infracionais nas escolas, situações em que a Polícia Militar, o Conselho Tutelar e a Polícia Civil tiveram dificuldade de agir sob o argumento de que tal não se enquadraria nas suas funções.

Outrossim, restou evidente que agentes integrantes da mesma estrutura administrativa frequentemente apresentavam ação estanque e fragmentada em relação a outros com os quais

---

<sup>88</sup> Na Comarca de Iramaia-BA., onde a autora atuou como Juíza de Direito durante 08 (oito) anos, promoveu o Projeto em “Prol da mobilização dos registros civis”, palestras de promoção da cidadania, quanto a questões atinentes à infância e juventude, violência, crimes ambientais e direito de vizinhança, em dezenas de Povoados, inclusive em acampamento do MST – Movimento dos Sem Terra e na sede do Município, em escolas, Igrejas e Câmara de Vereadores, e ajudou a promover o “Projeto Agenda Iramaia sobre as drogas”.

deveriam trabalhar em regime de colaboração e interação mútua, a exemplo de questões afeitas ao CREAS e CRAS.

Ressalte-se também a identificação de certa resistência por parte do Executivo municipal à participação do Poder Judiciário em iniciativas no campo da segurança pública e proteção social, outra faceta da desarticulação local que, porém, não destoava do cenário nacional. Quanto à inter-relação entre os Poderes públicos e a sociedade também restou evidente um distanciamento.

Assim, identificada a necessidade de se discutir e buscar compreender com mais acuidade os fenômenos da criminalidade e da pena, afastando-se de ideias de tipo senso comum e buscar soluções compartilhadas pautadas em ideários sociais e não repressivos, bem como a necessidade de se promover uma maior articulação e cooperação entre as diversas esferas governamentais e destas com a sociedade, principalmente em relação à segurança pública, é que a pesquisadora teve a iniciativa de reunir instituições e a sociedade.

Após a realização de algumas reuniões individuais com o Prefeito de Mutuípe, Diretores e professores de Escolas Públicas estaduais e municipais, Conselheiros Tutelares e funcionários do CREAS e do CRAS, em julho de 2012, ocorreu, por iniciativa da pesquisadora, uma reunião aberta na Câmara de Vereadores de Município. O local foi escolhido em virtude de sua capacidade de receber um maior contingente de pessoas e pela localização acessível.

A pauta da reunião, definida pela presente pesquisadora e discutida com os presentes, foi replicada integralmente sob a epígrafe de “DIRETRIZ”, em ata elaborada por uma assistente social do CRAS, contendo alusão às questões de violência familiar e social, drogas, evasão escolar, conflitos familiares e a falta de comunicação e entrosamento entre os poderes, órgãos e sociedade civil organizada e necessidade de implantação de políticas públicas para a promoção de cidadania; como circunstâncias motivadoras para a iniciativa de realizar a reunião. Além disso, ainda, como propostas constantes da pauta e também discutidas com o grupo, a fixação de um calendário contínuo de reuniões, uma vez por mês, estabelecimento de metas e objetivos para o grupo trabalhar conjuntamente, a realização de um dia de cidadania no bairro do Alto da Cajazeira e fomentar uma “teia de relação entre os envolvidos de forma harmônica e afinada”.

Desde esse primeiro momento, as cadeiras foram dispostas em forma de círculo, com vistas a criar um espaço de diálogo horizontal, eliminando-se as convencionais poltronas e posicionamentos especiais para as “autoridades” públicas. Foram convidados os representantes dos Poderes Públicos com atuação relacionada às políticas sociais,

educacionais e de segurança pública. O convite foi feito por telefone pela administradora do Fórum de Mutuípe, Raquel de Pereira Bonfim, a partir de uma lista elaborada pela pesquisadora, portanto, sem maiores formalidades, o que se repetiu em várias reuniões que se seguiram, havendo os convidados comparecido maciçamente à reunião.

Participaram da reunião, cerca de 25 pessoas, representantes da Secretaria de Assistência social, do CRAS e do CREAS, da Secretaria de Educação, das Escolas Municipais e Estaduais, do Poder Legislativo Municipal, do Conselho Tutelar (todos os 5 conselheiros), bem com um representante de alunos de uma escola e um representante dos pais de outra escola. O diálogo foi muito frutífero e a maioria dos participantes se manifestou. Seu conteúdo ficou registrado na “Relatoria do encontro com o Conselho Tutelar, sociedade civil, executivo e Poder Judiciário – Paz e juventude – (04.07.2012) na Câmara de vereadores de Mutuípe”<sup>89</sup>, cuja redação ficou a cargo da Assistente Social do CRAS, Ivana Marcia de Oliveira Monteiro, que se voluntariou na ocasião para exercer tal providência.

Ademais, consta do relatório um resumo de tudo quanto exposto e discutido na reunião, constando que a juíza inicialmente explanou a respeito das instituições que foram convidadas e os motivos do convite e que expôs o fato de possuir afinidade com a temática social e acerca da necessidade de se traçar soluções para problemas observados em Mutuípe, já referidos na pauta citada.

A partir desse primeiro momento, as reuniões se tornaram periódicas com o envolvimento da pesquisadora e de representantes dos Poderes Executivo, inclusive dos órgãos de segurança pública e Legislativo, do Ministério Público<sup>90</sup>, da sociedade civil e imprensa local. A periodicidade não chegou a ser mensal, em função de questões como eleições e outras situações de cunho institucional ou pessoal ocasionais. Como fruto da maior interação e afinamento entre instituições, passaram a acontecer encontros sistemáticos, individualmente, entre Poder Judiciário e Conselho Tutelar, Polícia Militar, Polícia Civil, CREAS e CRAS com grande frequência, no Fórum. Grande parte desses encontros foi agendada durante as reuniões de discussão do projeto.

Como antedito, as convocações para as reuniões foram efetuadas, em várias oportunidades, pela administradora do Fórum, mediante contato telefônico a partir de lista

---

<sup>89</sup> Apenas a primeira reunião restou documentada em relatório escrito, este constante do apêndice, porque se optou por impor poucas formalidades e encargos para as reuniões a fim de torná-las exequíveis. Cerca de 4 reuniões restaram registradas por gravação audiovisual efetuada por servidores da Câmara de Vereadores a pedido da pesquisadora.

<sup>90</sup> A Promotora de Justiça compareceu a 02 (duas) reuniões apenas, mas sempre apoiou o projeto.

com cerca de 50 pessoas/instituições. As datas definidas para as reuniões em grande parte das vezes ficaram marcadas durante a reunião anterior. Em novembro de 2014, a forma de mobilização se modernizou, passando a contar com um grupo no aplicativo para celulares “Whatsapp”, através do qual reuniões, iniciativas e ações também passaram a ser divulgadas.

Durante o desenrolar do projeto, nas próprias reuniões e em conversas individuais, a pesquisadora procurou sensibilizar os atores da imprensa para uma reflexão acerca do papel da mídia em relação à percepção e opinião da população sobre a violência e a criminalidade, sugestões, que apesar de recebidas com parcimônia, parecem, porém não ter influenciado o conteúdo informativo dos respectivos veículos.

Nas reuniões que se seguiram, a executora do projeto e alguns participantes perceberam a necessidade de ampliar a participação da sociedade civil no espaço. Assim, foram convidados representantes de entidades religiosas, sindicais, comerciais e Organizações Não Governamentais. Alguns desses atores, principalmente alguns pastores e representantes de um projeto social, continuaram a comparecer às reuniões que se sucederam.

No primeiro semestre de 2014, movimento similar de integração de outros atores ocorreu, dada a identificação por parte da executora e de outros membros, da necessidade de se incentivar o acesso de cidadão às reuniões, ainda que desvinculados de instituições ou entidades locais, com vistas a uma maior inserção da sociedade na iniciativa. Nesse sentido, formulou-se convite aos pais e alunos da Escola Maria Júlia e moradores das ruas circunvizinhas à escola, para uma reunião que nesse local se realizaria.

As dezenas de reuniões sucedidas no desenrolar do projeto entre os anos de 2012 e 2015 foram realizadas de forma itinerante, em diversos locais (Fórum, Colégio estadual Ruy Barbosa, Escola municipal Maria Júlia, Colégio municipal Julival Rebouças e Câmara de Vereadores) a fim de se promover um entrosamento entre as instituições e agentes envolvidos e oportunizar a estes o conhecimento dos espaços dos órgãos visitados e sua realidade, e quanto às escolas, como forma de ajudar a promover parcerias e iniciativas que lhes beneficiasse.

No encontro realizado na Escola Maria Júlia, em função do convite expandido aos pais, cerca de 08 (oito) mães de alunos compareceram. Salientaram em seus discursos cobranças e propostas pertinentes e enriquecedoras quanto à necessidade de melhorar a qualidade do ensino, promover o envolvimento das crianças e adolescentes com projetos socioculturais e melhorar a segurança no bairro. Foi acolhida na reunião a demanda sugerida pela presente pesquisadora de reforma da praça vizinha à Escola. O Secretário de Administração, presente na reunião, se dispôs a encaminhar a proposta ao chefe

do Executivo municipal. A partir de tal ideia, num segundo momento de mobilização, a Escola Maria Júlia promoveu eleição, sugerida por participantes do projeto Mutuípe Cidadã, para a escolha dos equipamentos e estrutura que deveriam passar a compor a praça, dentre três possibilidades apresentadas pela própria comunidade, com opção pela instalação de equipamentos de academia e parque infantil.

Participaram da votação, alunos, pais, funcionários e moradores do entorno da escola. A Escola aproveitou a oportunidade para desenvolver com os alunos a temática das eleições. O resultado foi encaminhado para a Prefeitura de Mutuípe e para os Vereadores do Município, estes a fim de tentarem conseguir alguma emenda parlamentar com deputados de sua base para a reforma da praça. Mas, até a última informação obtida com o Diretor da Escola em questão, em 2015, nada de concreto havia sido efetuado para tal fim.

Também no ano de 2014, em meados de novembro, o grupo decidiu por denominar a iniciativa em curso de “Mutuípe Cidadã” em reunião realizada na Câmara de Vereadores com vistas a consolidar o sentido de grupo e propiciar a identificação do projeto.

Digno de nota é também o fato de que em função dessa interação entre o Poder Judiciário, demais Poderes e sociedade civil, foram promovidas pela pesquisadora várias palestras em Escolas, comunidades rurais, Organizações Não Governamentais e Igrejas, tendo como foco direitos e deveres (da mulher, da criança e do adolescente e etc.), conforme inclusive referido pelos entrevistados.

Em função do projeto, na Escola Maria Júlia, situada no Alto da Cajazeira, ocorreram situações de estarem reunidos, sentados em cadeiras destinadas aos próprios estudantes, Secretário de Administração, Juíza, Vereadores, professores, Diretores, representantes da Polícia Militar e Polícia Civil, alunos e mães para discutir questões de interesse da segurança pública e inerentes à cidadania, e pensar soluções para os problemas locais, com o compromisso compartilhado de tomarem providências em seus âmbitos de atuação.

Em dezembro de 2014, promoveu-se um “dia de cidadania” com a prestação de serviços gratuitos (orientação jurídica por advogados e salão de beleza), entretenimento (cama elástica, pintura do muro externo com desenhos e mensagens, brincadeiras com educadores, contação de histórias e poesias), apresentações culturais (flautistas, capoeira, samba de roda, dança) na Escola Maria Júlia. Essa vivência foi intitulada de “Cajazeira cidadã”, com ampla adesão e voluntariado. Vale salientar que o bairro em questão foi escolhido para algumas reuniões e para o evento, posto que marcado por uma desigualdade histórica e evidente estigma, quando de fato lá ocorrem grande quantidade dos crimes do Município – homicídios, tráfico, lesão corporal e etc. – se comparado com outros bairros.

Uma agenda comum inicialmente intitulada “Agenda de intenções em favor da juventude e da paz” cuja minuta foi redigida e discutida com o grupo em meados de 2012, não restou concluída ficando sem formalização.

Destaca-se como relevante a iniciativa do Presidente da Câmara de Vereadores, em abril de 2015, após passar a participar do projeto Mutuípe Cidadã, de realizar reunião para discutir a situação da segurança pública no município, da qual resultou uma série de propostas para a área com divisão de responsabilidades. A ideia da reunião, embora de iniciativa do Poder Legislativo e não diretamente vinculado ao Projeto Mutuípe Cidadã, surgiu a partir de demandas surgidas neste. Na reunião estiveram presentes representantes dos 03 Poderes (Vereadores, secretários Municipais e a Juíza da Comarca), o Tenente-Coronel (Comandante do 14º Batalhão da Polícia Militar em Santo Antônio de Jesus), o Capitão da 4ª Cia. em Mutuípe, a Delegada de Polícia Civil, agentes da Polícia Rodoviária Federal, cidadãos e a imprensa,

Em junho de 2015<sup>91</sup> alguns participantes assinalaram a necessidade de se retomar a formalização do projeto, ao que foi estabelecido compromisso de elaboração de minuta para efeito de ser discutida e subscrita na reunião seguinte, em julho ou agosto de 2015.

Em agosto de 2015, ocorreu reunião em que a minuta da “Agenda” foi novamente discutida, sem que tenha sido subscrita. Na oportunidade, provocados os participantes, pela pesquisadora, acerca da necessidade do autocomprometimento com as questões envolvendo a segurança pública e de promoção de ações voltadas para a sustentabilidade da iniciativa independentemente de determinado ator, bem como da necessidade de formalização de uma agenda e assunção de responsabilidade por outros atores para a realização de reuniões e ações, o Presidente da Câmara de Vereadores, Sr. Jesulino Santos Júnior, se propôs a compartilhar a liderança no projeto. Como o mesmo já vinha a algum tempo colaborando bastante com a disponibilização de espaço e de servidores para as reuniões, bem como providenciado o registro audiovisual de várias reuniões, e comparecendo assiduamente a estas, aliado ao fato de paralelamente estar empreendendo esforços em prol da segurança pública, a proposta se mostrou promissora.

Entretanto, como a confiança dos atores no legislativo municipal se mostrou baixa, conforme achados empíricos oriundos da pesquisa de campo, isto se manifestou como

---

<sup>91</sup> Ao grupo foi exposto, nesse momento, que a experiência do projeto estava sendo objeto da presente pesquisa. Tal atitude buscou estabelecer transparência, expondo sua execução, e também atrair a contribuição dos participantes em sua construção.

elemento dificultador de tal iniciativa. Importante que se ressalte que a experiência não gerou projeto de Lei ou política pública, não havendo, ademais, sido formalizado<sup>92</sup>.

Por fim, impende expor que em dado momento do projeto verificou-se muito claramente uma centralização na sua condução na pessoa da autora deste trabalho, porquanto na sua ausência, reuniões não foram sequer agendadas e ações não foram executadas. Isso indica possível ponto de fragilidade da sustentabilidade do projeto, o que foi exposto ao grupo pela pesquisadora para fins de debate em mais de uma oportunidade. Quanto a esse especial, havendo o grupo assentido quanto à situação, apenas o Presidente da Câmara se mostrou interessado em revertê-la, propondo-se a compartilhar a liderança do projeto.

Este aspecto pode ser debatido de forma aprofundada a partir da apresentação dos sociogramas produzidos nessa investigação. Como dito, ao instrumento da entrevista semiestruturada foram adicionadas questões pertinentes a um gerador sociométrico, tendo como objetivo identificar o posicionamento dos atores<sup>93</sup> institucionais vinculados ao projeto em relação à sua centralidade de grau (em 05 graus), intermediação de informação e cooperação prática (estas estabelecidas em máxima e mínima), bem como ao grau de responsabilidade pela manutenção da segurança pública no município (em 05 graus).

A medida de centralidade, um típico indicador sociométrico, é considerada como muito útil na análise de redes, pois identifica os atores mais “importantes” do sistema relacional, os quais alocam majoritariamente os recursos e dispõem de certa autoridade (LAZEGA *et al*, 2014). Três medidas de centralidade são particularmente conhecidas na literatura: as centralidades de grau (*degree*), de proximidade (*closeness*) e de intermediação (*betweenness*), sendo que a centralidade de grau é medida pelo número de laços ou tamanho da rede do ator, estando, em linhas gerais, a centralidade do ator associada diretamente a sua capacidade de influência no conjunto (LAZEGA *et al*, 2014).

O grafo 1 – Grau de Responsabilidade no Projeto (1º responsável) demonstra que o Poder Judiciário ocupa isoladamente a posição de ator mais influente e central, sendo considerado por todos os informantes como o primeiro responsável pela rede.

---

<sup>92</sup> O marco de análise do projeto Mutuípe Cidadã limita-se a 18 de outubro de 2015, data em que a pesquisadora deixou de ser Juíza na Comarca.

<sup>93</sup> Compõem o instrumento, os seguintes atores: Oficial da Polícia Militar, Delegado de Polícia Civil, Prefeito, Secretária de Educação, Secretária de Assistência Social, dois Diretores de Escola municipal, Diretor de Escola estadual, Juíza de Direito, Presidente do Poder Legislativo municipal, Assistente social do CRAS, Empresária representante de Organização Não Governamental mantenedora de Projeto Social, Conselheiro Tutelar, líder comunitária.

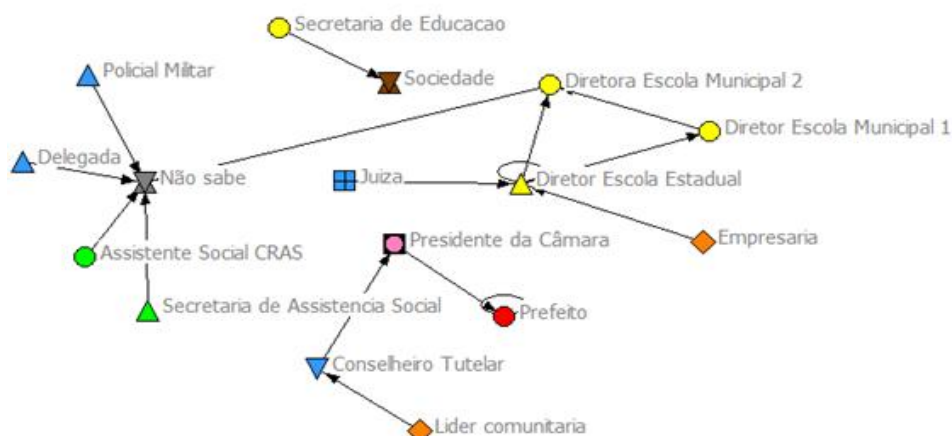


**Grafo 1** - Grau de Responsabilidade no Projeto (1º responsável)

**Fonte:** Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2015.

A centralidade do Judiciário está evidentemente relacionada ao fato de este ter dado iniciativa ao projeto e liderado o processo de seu desenvolvimento, ou seja, a própria mobilização do grupo. Se este dado confirma a influência do Poder Judiciário na estruturação e funcionamento da rede em tela, o que pode ser em alguma medida uma fragilidade no aspecto de sua sustentabilidade, também se coaduna com a assertiva de Ballesteros (2012, p. 52) acerca da “abordagem *multi-level governance*”, a qual indica a tendência para uma nova composição e estruturação das relações entre os diversos níveis de poder no Estado, inclusive transcendentemente às normas formalmente estabelecidas. Segundo a autora, a abrangência da governança nos Estados contemporâneos vai além das diretrizes estabelecidas pelas normas formais que regulamentam as respectivas competências dos organismos estatais, pois favorece uma atuação mais ampla que aquela prevista ordinariamente (Idem).

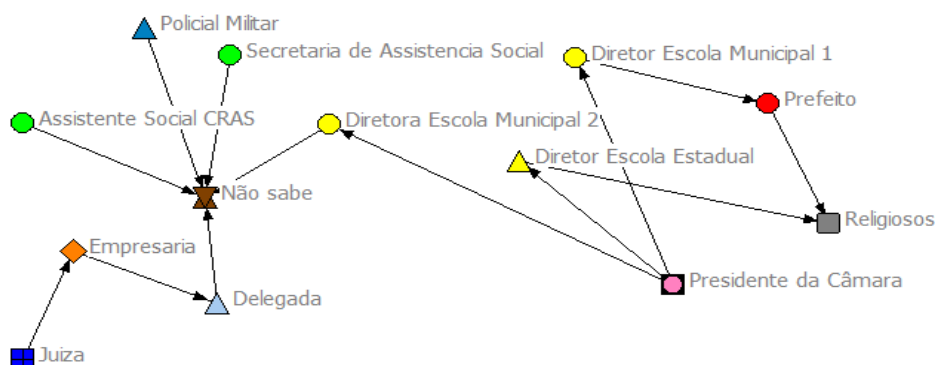
Ao serem os entrevistados indagados sobre o segundo ator responsável pelo projeto, tem-se uma curiosa dispersão entre as respostas, diante do surgimento de 07 atores citados como centrais, em segundo grau, quais sejam: a sociedade, os três diretores das escolas estadual e municipais, o Presidente da Câmara, o Conselheiro Tutelar, o Prefeito. Neste tocante, apenas os atores e burocracias municipais e escolares opinaram a respeito, verificando-se não respostas por parte das polícias (Civil e Militar) e da burocracia da área de assistência social. Observa-se, ainda, que tanto o Prefeito como o Diretor da Escola Estadual se autodeclararam como responsável pelo projeto em segundo grau. De todo modo, o diretor da Escola Estadual surge com o segundo ator mais central na rede.

**Grafo 2** - Grau de Responsabilidade no Projeto (2º responsável)

**Fonte:** Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2015.

O segundo responsável referido pela maioria dos atores não faz parte dos cargos mais altos do executivo municipal e nem das polícias, sendo um diretor de escola. Disso infere-se que o formato de governança em rede tende de fato a favorecer o aproveitamento de talentos nela encontrados e o seu envolvimento, independentemente da posição do ator na hierarquia governamental (PETERS, 2005). Em se falando de maior participação, é evidente que as próprias organizações públicas devem se tornar mais democráticas possibilitando ao servidor médio, o qual está mais perto do público, inclusive, uma maior participação nos destinos das políticas organizacionais. Sorenson (1997) *apud* Peters (2005) analisa que no âmbito da governança em rede tem se oportunizado aos cidadãos tomarem parte no Governo, bem como tem se procurado empoderar os escalões mais baixos da burocracia pública (2005, p. 586) (tradução nossa). Assim, a governança representa um intento de sobrepujar as hierarquias e o controle do tipo vertical dentro do próprio setor público e entre este e a sociedade (PETERS, 2005, p. 592) (tradução nossa), o que parece ter sido fomentado na experiência em análise.

Entre o terceiro e o quinto responsável, os grafos demonstraram uma centralidade maior na figura dos diretores de escolas, mas ficando progressivamente dispersa a cada grau, inclusive com a não indicação de responsáveis por alguns atores. Cabe salientar, em especial, o fato de as polícias (Civil e Militar) não terem se auto responsabilizado pelo projeto, em nenhum grau, isso talvez por não terem se identificado como participantes do projeto, apesar de tal circunstância ter sido reconhecida pela pesquisadora e por outros atores. Igualmente, tanto as polícias quanto a burocracia da assistência social não identificaram outro responsável pela experiência que não fosse a representação da Juíza.

**Grafo 3 - Grau de Responsabilidade no Projeto (5º responsável)**

**Fonte:** Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2015.

Ainda sobre a questão da centralidade do papel do Judiciário na condução do Projeto Mutuípe Cidadã, a rede semântica extraída da análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas indica que, de fato, o Judiciário ocupou o espaço central de articulação na rede, sendo o animador desta. Portanto, a partir de duas técnicas de coleta de dados diferentes, foram obtidos achados iguais, atribuindo maior confiabilidade para os argumentos aqui expostos.

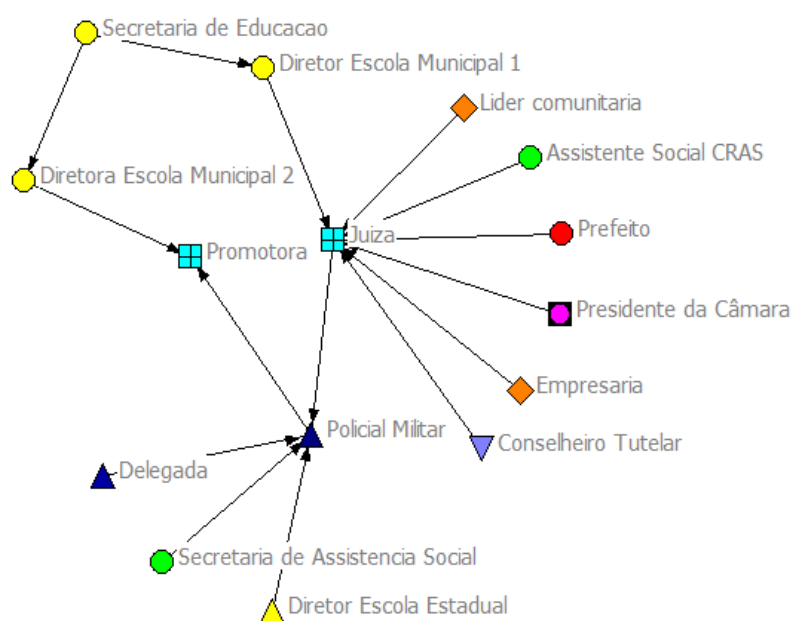
O Grafo 4 retrata a intermediação de informação, ou centralidade de intermediação, construída a partir das respostas aos questionamentos “dentre os participantes do projeto, quais órgãos/pessoas, o Sr.(a) conversa com maior e menor frequência para se informar sobre as questões de segurança pública no município?”. Nos dizeres de Lazega e Higgins (2014, p. 44) este tipo de pergunta se baseia na ideia de controle de um ator “sobre as interações entre dois outros atores”, posto que quando dois atores não são contíguos, dependerão de atores intermediários para efetuar suas “trocas”, ao que “quanto mais um ator se encontrar no meio, como ponto de passagem obrigatório por caminhos que outras pessoas devem tomar para se encontrar mais central ela será”.

O Poder Judiciário também aparece como um ator de destaque quando se trata do fluxo de informações entre os participantes do Projeto. Note-se que o questionamento respondido pelos entrevistados não se referiu à intermediação de informações no Projeto, mas na área de segurança pública. Ou seja, o protagonismo do Judiciário no Projeto pode ter criado um espaço de maior legitimidade e presença constante deste nos assuntos do campo, para além do escopo do Projeto, se tornando assim uma referência para os atores da rede.

Neste cenário, o Judiciário divide espaço com a PM, porém ainda apresenta mais laços (07) que a burocracia policial (04). A natureza dos atores com os quais se relacionam é

diferenciada entre estas duas instituições principais. Enquanto a Juíza é considerada como uma fonte de informação para uma variada gama de atores (sociedade civil, órgãos do Executivo e Legislativo municipais), a PM cumpre este papel para representantes da PC, diretores de escolas, Secretaria de Assistência Social e o Poder Judiciário. O Ministério Público também é citado pela PM e por algumas escolas como intermediador de informações sobre segurança pública.

**Grafo 4 - Intermediação de Informação (conversa com mais frequência)**



**Fonte:** Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2015.

O posicionamento do Judiciário como intermediador de informações é notavelmente singular, tendo em vista o fato de concorrer com o espaço da PM neste quesito, o que pode ser resultado da confiança atribuída à Juíza no município. Mas tal circunstância não deve ser considerada prejudicial ao funcionamento da PM, posto que é referido na literatura que uma maior confiança no sistema de justiça amplia a confiança nos órgãos de polícia. Trata-se, portanto, de um círculo com capacidade de ser virtuoso.

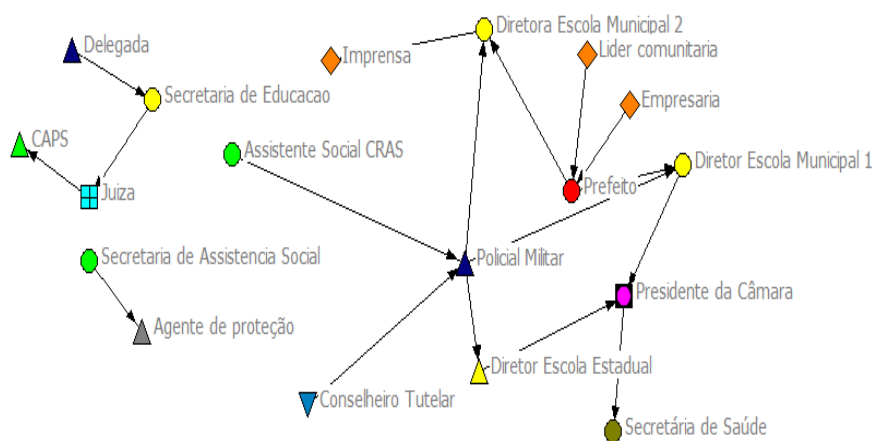
As relações de intermediação de informações entre os atores se tornam visivelmente dispersas quando os entrevistados classificam aqueles atores/órgãos com os quais menos conversam, surgindo 9 atores na condição de menos requisitados, como exibido no Grafo 5. Parte dos atores (04) afirmou ser a PM o ator com o qual menos conversam e, coincidentemente, alguns destes identificaram a Juíza como intermediária de informação mais

próxima. Os políticos profissionais (Presidente da Câmara e Prefeito) se destacam pelo distanciamento no papel de intermediadores de informação, o que talvez seja decorrência do fato de deterem cargos eletivos e do acirramento e polarização política local, inclusive protagonizados frequentemente pelos mesmos, levando às pessoas a desacreditarem em sua imparcialidade para tratarem informações e problemas.

O fato de os políticos profissionais não terem sido apontados como intermediadores de informações também pode estar associado à ideia de que estes não compõem o sistema de segurança pública no município. Os dados oriundos dos questionários apontam que somente a PM foi associada por todos os entrevistados como integrante do sistema, seguida do Poder Judiciário (18), Polícia Civil (17), Ministério Público (12), enquanto as autoridades locais (Executivo e Legislativo) foram mencionadas por poucos como integrantes do sistema, conforme tabela 10.

Para alguns atores entrevistados, o fato de a Juíza ser um ator neutro, em termo político-partidário por não ser detentora de cargo eletivo, favoreceu a criação de laços de confiança e a confluência de interesses dos participantes do projeto para os objetivos propostos.

**Grafo 5 - Intermediação de Informação (conversa com menos frequência)**



**Fonte:** Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2015.

**Tabela 10** - Composição do Sistema de Segurança Pública no Município

<b>Valores</b>	<b>Poder</b>	<b>Ministério</b>	<b>Polícia</b>	<b>Polícia</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Executivo</b>
<b>Associados</b>	<b>Judiciário</b>	<b>Público</b>	<b>Civil</b>	<b>Militar</b>	<b>Municipal</b>	<b>Municipal</b>
Sim	18	12	17	19	06	05
Não	1	7	2	0	13	14
<b>Total</b>	19	19	19	19	19	19

**Fonte:** Dados coletados por questionário, pesquisa de campo, 2015.

De acordo com os achados da Tabela 11 verifica-se que a percepção de alguns entrevistados acerca das instituições responsáveis por determinados aspectos inerentes à segurança pública ainda destoa, embora minoritariamente, das competências legais respectivas, o que confirma a ideia inicial da pesquisadora, ao alavancar o projeto Mutuípe Cidadã, no sentido de que os encaminhamentos de demandas e responsabilização eram equivocados. Por outro lado, confirma aquela necessidade inicialmente definida de que era preciso um compartilhamento de informações acerca das competências de cada órgão para que os atores pudessem efetuar os devidos encaminhamentos de demandas e articulação.

Observa-se que tanto a alguns órgãos são atribuídas competências que não possuem legalmente, como a alguns não lhes são atribuídas competências que lhes são inerentes, mas majoritariamente as atribuições foram corretas. Alguns entrevistados têm a impressão de que a PM possui maior poder e competência do que de fato as regras permitem, o que sugere a existência de uma maior responsabilização dessa instituição para as questões inerentes à segurança pública, de forma indiscriminada.

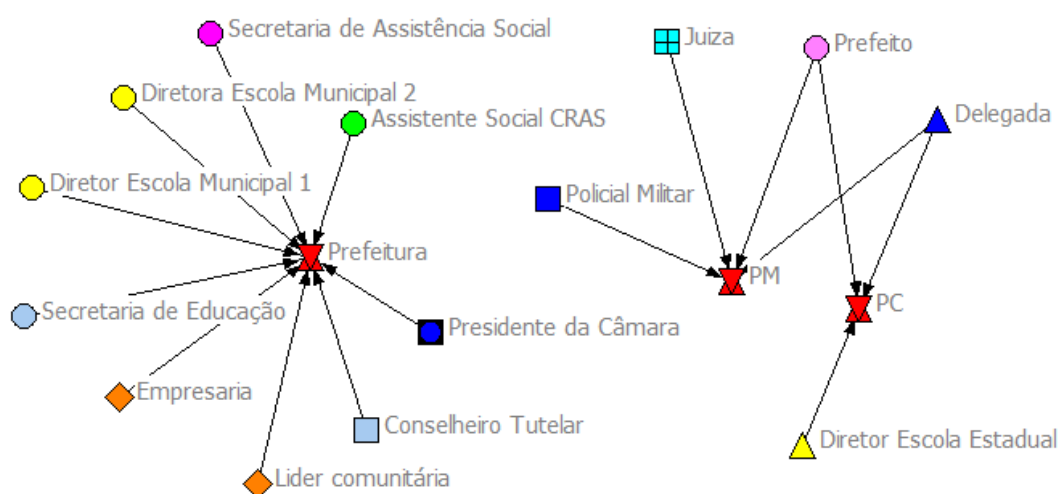
Interessante observar, ainda, que apesar de o Poder Judiciário ser apontado como ator central na condução do Projeto, integrante do sistema de segurança pública no município e importante no fluxo de informações no campo da segurança pública, conforme se infere dos achados supra, ele foi identificado por reduzido número de entrevistados como um Poder responsável pela manutenção da segurança pública no município. Isso significa, como já afirmado, que sua posição numa arena política é diferenciada porque seu protagonismo não incorre, necessariamente, em maior responsabilização pelos resultados da política de segurança no município.

**Tabela 11** - Responsabilidade no Campo da Segurança Pública

<b>Responsabilidades no Campo da Segurança Pública</b>	<b>Prefeitura</b>	<b>Câmara</b>	<b>Justiça</b>	<b>PM</b>	<b>PC</b>
<b>Prevenir violência</b>	14	13	7	17	8
<b>Investigar crimes</b>	1	1	4	6	18
<b>Reprimir crime</b>	0	0	5	13	10
<b>Punir</b>	0	0	11	5	3
<b>Julgar</b>	0	0	12	0	1
<b>Aplicar penas/medidas sócio-educativas</b>	2	2	15	2	1
<b>Nenhuma</b>	3	5	0	0	0

**Fonte:** Dados coletados por questionário, pesquisa de campo, 2015.

O grafo 6 exhibe a relação de divisão de responsabilidade entre os representantes dos órgãos públicos listados (Prefeitura, Polícia Civil, Polícia Militar, Judiciário, Câmara). A análise do grafo é bastante sugestiva e permite algumas conclusões. Uma maioria de entrevistados, num total de 9 pessoas, indicou o Poder Executivo municipal como primeiro responsável pela segurança pública no Município, apontando solução para criminalidade e a violência vinculada a políticas públicas de natureza social em detrimento de ações repressivas que obviamente não são inerentes a tal esfera de poder. E tal resultado também sugere que o compartilhamento de informações promovido pela pesquisadora no desenrolar do projeto Mutuípe Cidadã pode ter influenciado a mudança de percepção dos atores em relação às soluções para a criminalidade e violência.

**Grafo 6** - Divisão de responsabilidade entre os poderes no setor da segurança: 1º responsável

**Fonte:** Dados coletados em entrevista, pesquisa de campo, 2015.

De extrema relevância é a discussão propiciada pelos dados extraídos dos questionários aplicados, ilustrativos do nível de confiança estabelecidos entre os atores participantes do Projeto e as respectivas instituições de segurança e justiça no município. Obviamente, porém não há como inferir a possibilidade de influência da experiência do Projeto no grau de confiança nas instituições, pois inexistente um marco zero e os dados foram coletados após um longo tempo de intervenção da Rede. De todo modo, vale o esforço de mapear a questão da confiança entre os atores, uma vez que se relaciona diretamente com a construção de experiências de governança, sendo o mecanismo principal de ação coletiva no contexto de uma rede.

A maioria dos entrevistados afirmou “confiar” ou “confiar muito” nas instituições (Polícia Civil, Ministério Público, Poder Judiciário, Poder Executivo Municipal e Polícia Militar), o que pode ser verificado na tabela 12. Destaque-se a credibilidade do Poder Judiciário em Mutuípe, haja vista apenas um entrevistado ter declarado “confiar pouco”. A confiança atribuída à PC e PM não apresentou valores negativos extremos, havendo a PM recebido menos confiança que a PC. Exceção mesmo foi o grau de confiança exposto em relação ao Poder Legislativo Municipal, pois a maioria respondeu confiar pouco na instituição.



**Tabela 12** - Grau de Confiança nas Instituições

Valores Associados	Ministério		Polícia	Polícia	Legislativo	Executivo
	Judiciário	Público	Civil	Militar	Municipal	Municipal
Não confia	0	0	0	0	1	2
Confia Pouco	1	2	2	5	12	5
Confia	12	9	16	12	3	11
Confia Muito	6	6	1	2	1	0
Não opinou	0	2	0		2	1
<b>Total</b>	19	19	19	19	19	19

**Fonte:** Dados coletados por questionário, pesquisa de campo, 2015.

São estes achados sobre confiança nas instituições no município divergentes de outras pesquisas, especialmente se considerado o “Índice de confiança social” em nível nacional. Pesquisa realizada pelo IBOPE (2015) indicou que 46% da população confia no Poder Judiciário, 50% confia na polícia e apenas 33% confia no “Governo da cidade onde mora.”<sup>94</sup> Uma hipótese a ser considerada para explicar o grau de confiança nas polícias, no caso de Mutuípe, é a associação positiva variável segundo a eficiência policial, conforme referido na literatura (SILVA E BEATO, 2013).

Em Mutuípe e em municípios vizinhos, pelo fato de não existir o número 190, a PM tem à sua disposição linhas de celular e telefonia fixa, cujos números são amplamente divulgados junto à população. O número do celular, por exemplo, está impresso na viatura e os números das linhas fixas são divulgados em programas de rádio. A população acaba por utilizar com frequência esses canais de comunicação, especialmente da linha de telefonia móvel, para denunciar crimes. E muitas prisões foram efetuadas em flagrante delito em razão de informações prestadas por cidadãos<sup>95</sup>, sendo a maioria de tais prisões em função do cometimento do crime de tráfico de drogas, o que parece ser indicativo de certo grau de confiança na instituição por parte da comunidade. (FONTES: depoimentos prestados em audiências em ações criminais/Cartório dos feitos criminais da Comarca de Mutuípe/Registro audiovisual).

Há, ainda, de se ponderar que em cidades de pequeno porte a proximidade com as polícias, associada à coesão social e aos índices de criminalidade menores tendem a favorecer positivamente a percepção das pessoas em relação àquelas (SILVA e BEATO, 2013). A

<sup>94</sup> A pesquisa foi realizada em julho de 2015 com 2.002 entrevistados distribuídos em 142 Municípios.

<sup>95</sup> Cite-se dois casos, em que, após a prisão, os denunciadores ainda ligaram para a PM para agradecer pela ação, o que foi referido em depoimento testemunhal numa ação criminal, que foi presenciado pela pesquisadora.

pesquisa destes autores corrobora essa assertiva, posto que quanto maior for o porte da cidade menor será a proporção de indivíduos com alto grau de confiança na polícia (Idem).

Os fatos relatados se coadunam com as conclusões tecidas por Silva e Beato (2013) acerca da relação entre confiança na polícia e sua legitimidade a partir da cooperação da comunidade para com o trabalho policial<sup>96</sup>, onde indicam que a associação entre Poder Judiciário e Polícia é alta, de forma que a confiança naquele é a que de fato pode afetar de maneira mais significativa a confiança na polícia. (SILVA; BEATO, 2013).

Pelo teste de correlação de confiança entre instituições, realizado na pesquisa de Silva e Beato (2013), verifica-se que a associação entre Poder Judiciário e Polícia é a mais alta entre todas as combinações testadas<sup>97</sup>, concluindo os autores:

É provável que, dentre as instituições pesquisadas, a confiança no poder judiciário seja a que de fato pode afetar de maneira mais significativa a confiança na polícia, conforme a perspectiva de Goldstein (2003), Muniz (2006) e Santos (2012), que afirmam existir confusão entre as funções do trabalho policial e do sistema de justiça criminal. (SILVA; BEATO, 2013M p. 139)

A hipótese sugerida no caso, portanto, é que a associação comumente realizada entre o sistema de justiça criminal e a atividade policial<sup>98</sup>, pode ter influenciado a confiança positiva nas polícias, porquanto foi alta a confiança no Poder Judiciário.

Tal resultado também confirma o entendimento dos teóricos da governança democrática no sentido de que o novo modelo finda por agregar ideias de práticas de negociação, comunicação e confiança (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Na lição de Peters (2005), uma maior participação do público e dos membros da organização também podem ser um meio de elevar a confiança e a legitimidade (p. 587) (tradução nossa). Isso é facilmente verificado na análise da experiência de governança no setor da segurança pública em

---

<sup>96</sup> Segundo os autores em questão: “A cooperação varia de acordo com o grau de legitimidade que possui” a polícia, sendo que a confiança tende a favorecer a eficiência policial, aumentando a colaboração da população na apuração de crimes, eficiência essa que estimula a confiança num “ciclo positivo”, especialmente considerando que a polícia como o “sistema de justiça criminal como um todo” depende do público para ser eficiente (Ibidem, p. 121).

<sup>97</sup> Foram feitas correlações entre a Polícia e outras instituições: Igreja, Imprensa, Governo Municipal, Governo Estadual, Governo Federal.

<sup>98</sup> A “ligação da polícia com o sistema de Justiça criminal faz com que, no imaginário popular, os dois sejam entendidos como a mesma coisa” (GOLDSTEIN, 2003, SANTOS, 2012, apud SILVA e BEATO, 2013), muito embora as polícias ajam com uma série de outras questões (pedidos de socorro, pessoas embriagadas, acidentadas, reuniões barulhentas, coisas perdidas, tumultos, questões de trânsito, litígios familiares) durante a maior parte do tempo (SILVA e BEATO, 2013) distintas da contenção da criminalidade. Aliás, esses serviços de relevante grau de assistencial muitas vezes são os únicos disponíveis para certas comunidades pobres (Idem). Inobstante, a contenção de crimes finda por ser reconhecida em geral pelo público e pelos próprios policiais como a principal função das polícias, de forma que tende-se a considerar uma polícia eficiente quando é eficaz no controle dos crimes.

Mutuípe, uma vez que para a maioria dos atores entrevistados a rede findou por fomentar um aumento de confiança no sistema de segurança pública e na possibilidade de êxito das ações promovidas conjuntamente<sup>99</sup>.

Os achados empíricos descritos, pois, confirmam o pressuposto inicial de que a implantação do projeto Mutuípe Cidadã, com protagonismo do Poder Judiciário, provocou a tessitura de um espaço de diálogo, inicialmente, entre os órgãos públicos e demais Poderes e num segundo momento, entres estes e cidadãos comuns, sem filiações institucionais.

Embora a experiência em foco não tenha sido voltada estritamente para a questão da segurança pública, tal tema, na prática, assumiu protagonismo em relação aos demais, havendo os atores envolvidos focado suas discussões, demandas e preocupações, majoritariamente em relação à criminalidade e violência bem como na busca de soluções compartilhadas para tais questões, nas reuniões e iniciativas que ocorreram.

Ademais, embora a experiência não tenha assumido inicialmente a proposta de constituir uma rede, com base em instrumental teórico sobre o tema, tal findou por ocorrer de forma espontânea e intuitiva, posto que partindo da ideia originária constante da pauta da primeira reunião no sentido de se fomentar a criação de uma “Teia de relação entre envolvidos de forma harmônica e afinada”, o grupo de atores se articulou de forma horizontal aumentando a cooperação e articulação interinstitucional e promovendo, ademais, um grande compartilhamento de informações, conforme pode se inferir da análise da experiência à luz da literatura sobre o tema.

Jann (*apud* KISSLER e HEIDEMANN, 2006) refere que *governança*, enquanto uma estrutura autônoma de coordenação e cooperação por meio de redes interorganizacionais cuja conformação é livre e ampla, podendo englobar representantes de entes governamentais, associações, empresas e sociedade civil, e mesmo ser constituída sem qualquer ente estatal, fomentando maior cooperação. Uma rede de governança configura-se, pois, em instrumento que possibilita a estruturação de laços de confiança e mutualidade, reduzindo distanciamentos e resistências e aumentando a cooperação interinstitucional (BALLESTEROS, 2012, PETERS, 2005).

É possível assim afirmar que o projeto “Mutuípe Cidadã” enquadra-se na ideia de governança, posto que objetivou aprimorar o diálogo interinstitucional entre os atores da segurança pública e da rede de proteção social e entre esses e a sociedade, assim como buscou a construção de soluções democráticas e participativas para o problema da criminalidade e da

---

<sup>99</sup> Essa circunstância será analisada com mais profundidade no próximo capítulo.

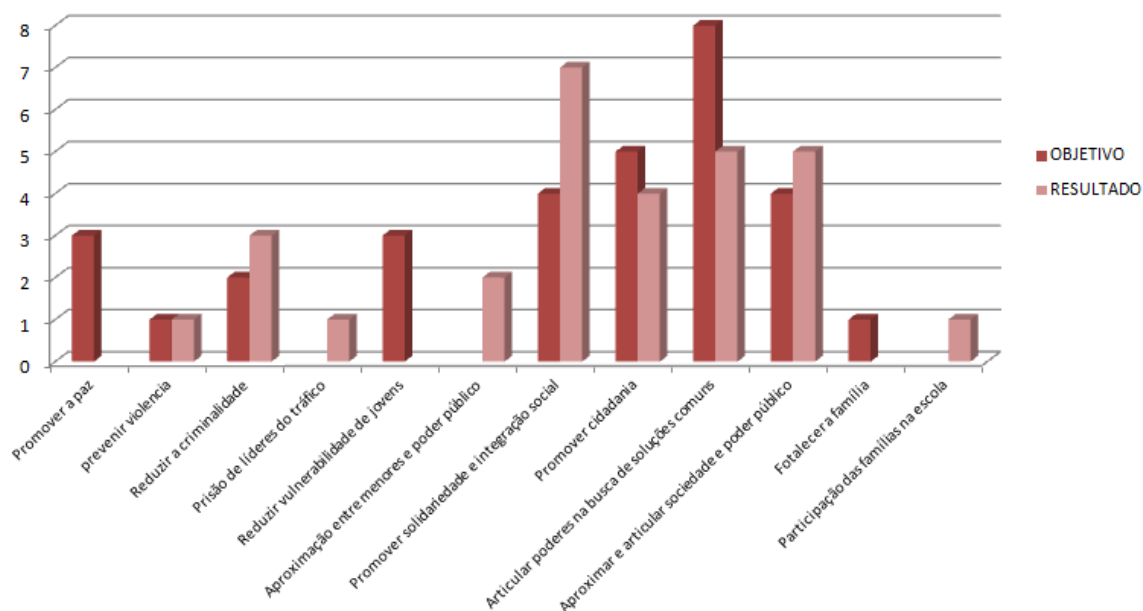
violência em âmbito local, restando indagar acerca dos resultados e impacto da experiência e possibilidade de replicabilidade, o que será objeto da próxima seção.

## 6.2 RESULTADOS E IMPACTO DA EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA EM MUTUÍPE

Embora não seja possível afirmar que o Projeto Mutuípe Cidadã tenha sido responsável pela melhoria nos índices de criminalidade, especialmente os de CVLI no município, zerado no período de junho/2013 a julho/ 2015, os achados da pesquisa indicam a existência de resultados importantes associados à experiência de governança em questão.

Ao contrário de muitas ações propostas no campo da segurança que não alcançam seu objetivo inicial, sobretudo em função da necessidade de articular ações no âmbito de um arranjo institucional complexo e segmentado, o Projeto Mutuípe Cidadã conseguiu, na visão dos seus principais atores, lograr êxito em diversos aspectos, visão positiva essa que por si só pode ser considerada como resultado positivo em termos de confiança e legitimidade. O Gráfico 1<sup>100</sup> exhibe os objetivos do projeto, contrastando-os com os resultados alcançados.

**Gráfico 1 - Objetivos do Projeto por Resultados Alcançados**



**Fonte:** Dados coletados por questionário, pesquisa de campo, 2015.

<sup>100</sup> Ambas as variáveis são representações das opiniões dos participantes. No eixo X estão as descrições dos objetivos (legenda vermelha) e dos resultados associados (legenda rosa) citados pelos entrevistados e no eixo y a quantidade de citações de 0 a 8.

Tratar-se-á nas próximas seções de alguns destes resultados segundo representação nos discursos dos atores entrevistados. Nessa direção, os resultados foram subdivididos em algumas áreas: i) Violência e Segurança Municipal; ii) Cooperação e Articulação entre Órgãos; iii) Participação Social e *Accountability*; iv) Aprendizagem Cidadã.

### **6.2.1 Violência e Segurança no Município**

Quanto à criminalidade, embora essa tenha sido uma das preocupações espostas desde a primeira reunião, no projeto não houve proposta ou ação concreta voltada para a sua redução, de forma direta, e assinala-se ainda a dificuldade de efetuar medições nesse sentido, conforme teoria já exposta. Alguns atores entrevistados, porém, conforme informações constantes do gráfico 1, embora em número reduzido, declinaram que o projeto em análise teria logrado êxito em prevenir a violência, reduzir a criminalidade e fomentar a prisão de líderes do tráfico.

Os informantes entrevistados por meio de roteiro semiestruturado não identificaram majoritariamente resultados objetivos no sentido de redução da criminalidade associados ao Projeto. Contudo, destacaram uma melhoria nos serviços prestados pelas polícias após a experiência da rede, no sentido de que essas burocracias teriam ficado mais abertas e qualificadas para a relação com a sociedade, o que sugere a potencialidade das experiências de governança em fomentar mudanças de comportamento, inclusive em organizações mais herméticas e hierárquicas como as polícias.

Outrossim, a percepção dos atores pode ter se tornado mais positiva em relação à PM, em razão do conhecimento mais aprofundado das dificuldades e êxitos da instituição, bem como pela maior aproximação oportunizados pelo projeto. O achado em tela pode assim ser analisado por estes dois ângulos, cujas situações podem coexistir, não sendo antagônicas.

Por outro lado, há de considerar que o aumento de confiança e reciprocidade, ou em outras palavras, capital social, como tende a ocorrer em experiências de governança em rede, possibilita uma maior mobilização dos indivíduos para a ação coletiva (FERNANDES, 2002).

A implementação de estruturas participativas no setor público tem grande potencial para interferir no aumento de confiança nas instituições, conforme referido na literatura (PETERS, 2005). Kissler *et al* (2006) assinalam que relações pautadas numa lógica de governança democrática tendem a eliminar hierarquias e gerar práticas de negociação e comunicação, elevando, ademais a confiança.

Das respostas aos questionários aplicados aferiu-se também que o projeto impactou as condições de segurança pública no município. De acordo com entrevistados por este instrumento, o projeto teve “impacto positivo” (10) ou teve “muito impacto positivo” (6). Outros 2 não souberam opinar e 1 declinou que não teve impacto positivo. Isso pode estar relacionado ao fato de ter sido compartilhado com o grupo em reuniões, em vários momentos, o desenrolar de ações de combate à criminalidade executadas pelos órgãos formais de segurança (PM, Polícia Civil, Ministério Público e Judiciário) e as dificuldades que perpassam as ações destes, criando uma maior confiança e legitimidade em favor de tais órgãos de forma relacional com o próprio projeto.

Portanto, embora não seja possível relacionar o projeto com os índices de criminalidade no Município ou impacto direto na segurança pública, nem sequer sendo a visão dos atores favorável ao impacto positivo na diminuição dos índices de criminalidade, tem-se que o projeto favoreceu uma melhor prestação dos serviços policiais e/ou visão mais positiva por parte dos atores envolvidos em relação às burocracias policiais.

### **6.2.2 Cooperação e Articulação entre Órgãos**

Dos achados oriundos da pesquisa de campo verifica-se que o principal objetivo da iniciativa, desde a sua gênese, de promover uma maior articulação entre os poderes na busca de soluções comuns para os problemas da violência e criminalidade, o que, aliás, ficou registrado na relatoria da primeira reunião, restou alcançado.

Conforme Gráfico 1, nas respostas às três indagações que têm por elementos centrais os objetivos de integração e articulação (“Promover solidariedade e integração social”, “Articular poderes na busca de soluções comuns” e Aproximar e articular sociedade e poder público”) as respostas foram majoritariamente favoráveis, demonstrando o reconhecimento pelos atores do êxito da iniciativa quanto a esses aspectos.

A articulação dos órgãos do sistema de justiça e segurança, inclusive os de proteção e assistência social, e a promoção de maior cooperação entre estes, de fato se afiguram como a maior contribuição do Projeto Mutuípe Cidadã. Estas categorias - cooperação, diminuição de resistências e articulação entre órgãos – prevaleceram nos achados levantados pelas diversas técnicas utilizadas durante a pesquisa de campo. E dominaram literalmente os discursos dos atores entrevistados por meio de roteiro semiestruturado. Foram recorrentes e reiteradas as

afirmações de que o projeto conseguiu lograr êxito nestes aspectos de interação, troca e intermediação de informações tanto entre órgãos públicos quanto entre estes e a sociedade local. Uma vez que são os elementos característicos próprios da governança, conforme referido na literatura, ratifica-se que o Projeto Mutuípe se constituiu enquanto uma experiência de governança democrática.

Quanto aos motivos que levaram a tal êxito, 12 foram as citações nas entrevistas semiestruturadas relatando o fato que a iniciativa e protagonismo do Poder Judiciário na iniciativa que possibilitou a experiência de governança. Referido também que isso valorizou a participação social e provocou a adesão de outros órgãos e atores públicos do sistema de segurança pública e da rede de proteção social. Isso demonstra que as instituições públicas e a sociedade podem se articular para dialogar de forma horizontal e trabalhar de forma coordenada e que para tanto pode ser suficiente a ação inicial de um único ator. Evidencia também que iniciativas tais têm potencial para criar um círculo virtuoso de cooperação e promover o acúmulo e compartilhamento de capital social<sup>101</sup>, quando “as instituições trabalham melhor quando imersas numa cultura de cooperação”, conforme assinalado por Cusack *apud* Fernandes (2002, p. 394).

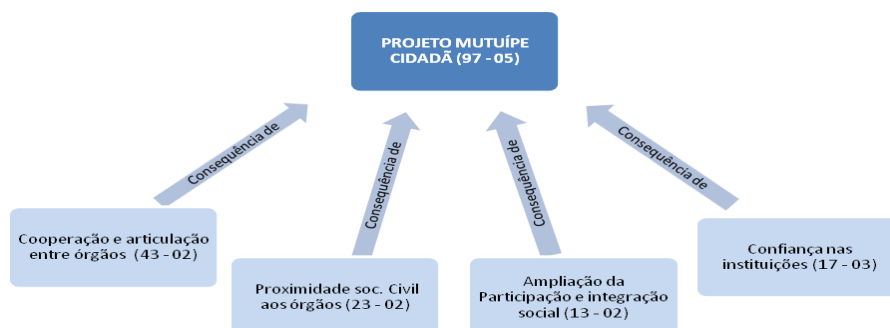
Os dados da Rede Semântica 2<sup>102</sup> confirmam outros achados já descritos no sentido de que a experiência da rede Mutuípe Cidadã propiciou, na visão dos participantes, uma maior cooperação e articulação entre os órgãos. Identificado um total de 190 citações relevantes nas entrevistas, relacionadas com as categorias do marco teórico, destas, 96 encontram-se delineadas na Rede Semântica em tela. Apontam expressivamente como consequências associadas ao Projeto Mutuípe Cidadã uma maior cooperação e articulação entre órgãos, maior proximidade destes com a sociedade civil e ampliação da participação e integração social, confirmando os dados do Gráfico 1 gerado a partir de respostas aos questionários. O fato de os atores da rede entrevistados por dois instrumentos, num total de 33 pessoas ouvidas, relatarem majoritariamente as mesmas consequências ou objetivos alcançados revela a consistência de tal resultado.

---

<sup>101</sup> O capital social é considerado como laços e normas de confiança e reciprocidade que podem estar presentes numa comunidade, facilitando a produção de capital físico e humano (FERNANDES, 2002).

<sup>102</sup> O primeiro número entre parênteses diz respeito à quantidade total de citações nos discursos dos entrevistados, e o segundo número refere-se à quantidade de outras categorias com as quais faz relação ou apresenta concorrência.

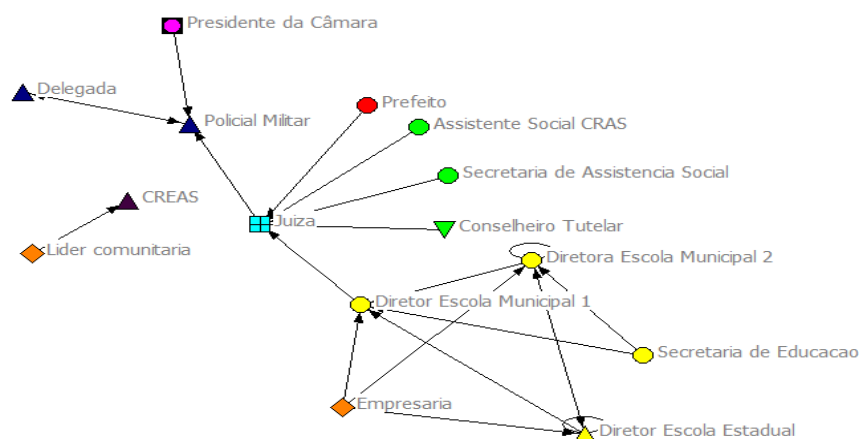
## Rede Semântica 2 – Categorias Associadas Como Consequências do Projeto Mutuípe Cidadã



**Fonte:** Dados coletados na entrevista, pesquisa de campo, 2015.

Os Grafos 7 e 8 exibem as relações de cooperação prática entre os órgãos ou mutualidade dos atores no Projeto. Essa medida sociométrica é permitida a partir da identificação da existência de articulação recorrente entre os atores para a realização de ações conjuntas no campo da segurança pública no município. O parâmetro considera os extremos “mais” e “menos” de articulação recorrente. O sociograma de articulações recorrentes aponta para dois centros de maior articulação, um em torno da Juíza, com 6 elos relacionais diretos, e outro em torno dos diretores de escolas, interligados, de forma que não há interrupção entre as conexões. Nesse caso, apesar de verificar-se novamente um papel de destaque do Poder Judiciário, há maior difusão de relações de cooperação prática, cenário positivo e que pode sinalizar para uma sustentabilidade da rede independentemente da participação de seu ator central, o Judiciário.

### Grafo 7 – Cooperação Prática (articulações mais recorrentes)

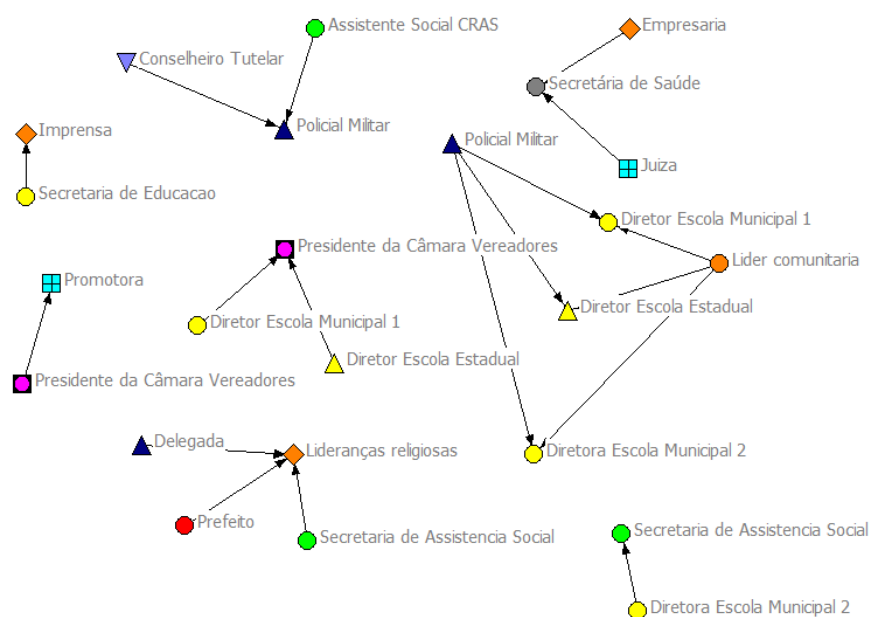


**Fonte:** Dados coletados na entrevista, pesquisa de campo, 2015.



Por sua vez, o grafo 8 desperta análises interessantes acerca da mutualidade da rede, demonstrando significativa dispersão em relação às articulações menos recorrentes para a cooperação prática entre os participantes. A mutualidade está intrinsecamente associada às trocas ocorridas no âmbito de uma rede, sendo integrada crucialmente ao acúmulo de capital social.

**Grafo 8 – Cooperação Prática (articulações menos recorrentes)**



**Fonte:** Dados coletados na entrevista, pesquisa de campo, 2015.

O fato de os atores não se articularem com outros de poder político (Executivo e Legislativo), além do Poder Judiciário, pode ser um indicador de ausência de relações ou nós centrais, voltando ao cenário anterior ao projeto, ou seja, de falta de articulação numa situação de ausência do Poder Judiciário, o que indica ponto de fragilidade do projeto que pode influenciar a não sustentabilidade da iniciativa. Outra questão importante é o fato de as polícias não terem ocupado espaço de tanto destaque na rede, quando são as burocracias mais importantes no campo da segurança pública.

Mas, mesmo com esses pontos de fragilidade, o acúmulo de capital social e a ampliação da cooperação alcançados através do projeto, apontam para a grande possibilidade de permanência de relações interinstitucionais mais fortes e afinadas, independentemente do próprio projeto.

### 6.2.3 “Accountability” e Participação Social

Duas das consequências comumente referidas na literatura como decorrentes de experiências de governança em rede são a participação social e o incremento da “*accountability*” (BALLESTEROS, 2012, PETERS, 2005, KISSLER *et al*, 2006). Santos Júnior *et al* (2004) identificam que o sucesso de experiências locais de governança democrática relacionam-se precipuamente com a capacidade que têm para bloquear ou minimizar práticas clientelistas existentes, gerar práticas e estruturas horizontais de participação capazes de produzir capital social, empoderar grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão e fortalecer os vínculos dos entes locais.

Como consequência da maior participação cidadã promovida pela governança, o aumento de qualidade na tarefa de governar, com ampliação também da confiança e da legitimidade (PETERS, 2005, tradução nossa). O autocomprometimento dos atores de uma rede costuma ser referido como resultado esperado de tais iniciativas (KISSLER *et al*, 2006), especialmente considerando que a governança democrática finda por tornar as organizações mais abertas e participativas, estimulando os envolvidos a ficarem mais motivados, dedicando mais tempo e energia a elas (PETERS, 2005).

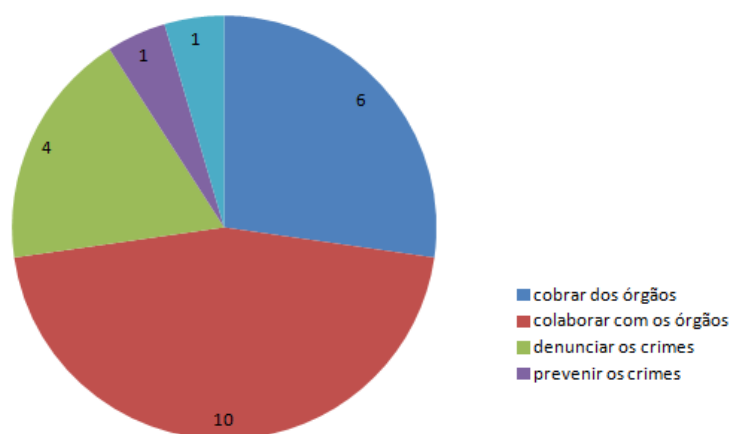
Bevir (2011) ressalta que a governança tem potencial de influenciar uma maior responsabilidade e responsabilização de forma que o implemento de uma gestão baseada na governança, fomentaria por sua vez uma propensão a *accountability*. Para o autor, o conceito de *accountability* relacionado à governança relaciona-se precipuamente com a ideia de desempenho ligada aos conceitos de legitimidade e inclusão social, em detrimento do mero procedimentalismo ou *accountability* procedimental (BEVIR, 2011).

Nesta direção, diversos entrevistados indicaram que a participação no contexto do Projeto os empoderou politicamente e os motivou a participar mais ativamente de ações coletivas em prol da segurança pública e da cidadania, em nível institucional e pessoal, bem como que passaram a identificar em outros atores envolvidos maior propensão ao acolhimento de demandas, ou seja, maior receptividade. A hipótese para explicar esse resultado é o fato mesmo de terem participado da rede, o que pode ter fomentado uma maior atribuição de responsabilidade e auto-responsabilização para a questão da segurança pública.

Quanto à participação social no projeto em tela, pode ser verificada a partir do gráfico 2. Os papéis e funções a serem desempenhados pela sociedade no setor da segurança pública ficaram expostos de forma clara nas respostas aos questionários aplicados, pois todos os informantes reconheceram a necessidade e importância da participação social para a melhoria

dos serviços e condições de segurança no Município. Os dados do gráfico em análise não deixam margem para dúvidas em relação ao consenso em torno da ideia de que a sociedade cumpre papel fundamental, não somente do ponto de vista de fiscalização, mas também de proposição e colaboração.

**Gráfico 2** – Papéis Atribuídos à Sociedade no Campo da Segurança Pública



**Fonte:** Dados coletados por questionário, pesquisa de campo, 2015.

Os achados das entrevistas semiestruturadas fazem menção a maior participação e engajamento social nas questões de segurança pública como resultados imediatos do Projeto. Tal provavelmente está associado com o fato de, no decorrer da iniciativa, várias igrejas com ampla participação social, a associação “Projeto Social Flor do Vale”, representantes de cooperativas de trabalhadores rurais, da imprensa e alunos e pais de alunos terem participado das reuniões e ações promovidas. Especialmente, os representantes das Igrejas e do Projeto Social Flor do Vale, instituições com forte base social, tiveram participação ativa no projeto.

É referido na literatura que a participação popular é importante instrumento de enfrentamento do problema da criminalidade a partir da criação de mecanismos políticos participativos na gestão municipal (BORJA *et al apud* FREY; CZAJKOWSKI JR., 2005). Ribeiro *et al* (2003) assinalam para o potencial dos municípios para executarem programas sociais que por sua natureza podem influenciar positivamente na prevenção da violência, além de promoverem e incentivarem a participação da comunidade, inclusive com potencial para influenciar a discussão e auxílio ao planejamento das organizações policiais.

Nesse sentido, a administração municipal pode liderar a comunidade para a concepção e implementação de soluções compartilhadas relativas aos problemas locais como, inclusive daqueles inerentes à segurança pública, fortalecendo os atributos de governança (RIBEIRO *et al* 2003). E dos achados em análise, tem-se que a experiência da rede Mutuípe Cidadã se constitui como instrumento com potencial para influenciar positivamente os problemas inerentes à segurança pública.

E apesar de a potencialidade de desdobramento da experiência em análise ser imensurável, em curto prazo, os efeitos imediatos identificados, conforme indicado nos achados empíricos dão azo a apontar de forma segura várias consequências e uma das principais aponta para a apropriação da questão da segurança pública por instituições, atores envolvidos e a sociedade a partir do acúmulo de capital social.

#### **6.2.4 Aprendizagem Cidadã**

Um dos desafios que costumam ser associados à construção da governança em rede é exatamente a necessidade de que os atores se envolvam em processos de aprendizagem, a partir de relações de troca fomentadas através da mobilização e convencimento e, não, de forma impositiva (KISSLER *et al*, 2006).

Coadunando tal assertiva, parte dos atores entrevistados afirmou que a partir das reuniões efetuadas em função do projeto, assim como das palestras e encontros com foco na segurança pública e cidadania dali decorrentes, houve a oportunidade de aumentarem seus conhecimentos sobre o fenômeno das violências, criminalidades e funções de cada órgão do sistema de segurança e justiça criminal. Ressalte-se que a partir de situações oportunizadas em função da rede Mutuípe Cidadã, a pesquisadora efetuou, na condição de Juíza da Comarca, várias palestras, em Escolas, Igrejas e Associações, bem como outros atores, a exemplo da delegada de Polícia Civil, do Capitão da Polícia Militar e da Promotora de Justiça.

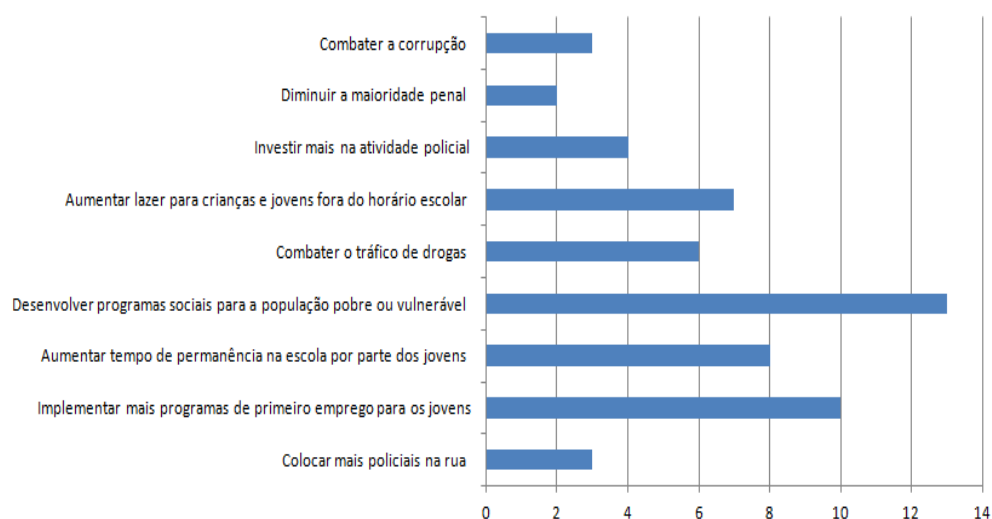
Indagados sobre como a participação no Projeto alterou suas percepções sobre a segurança pública, os entrevistados declararam que este despertou interesse sobre a área, auxiliou na redução de preconceitos em relação aos moradores de periferia, aumentou conhecimento sobre a divisão de responsabilidade entre órgãos do sistema, aumentou a confiança em possíveis soluções para os problemas e do conhecimento sobre os fenômenos da violência.

Quanto ao aprendizado acerca das competências de cada órgão, tal foi delineado desde o início do projeto como um dos objetivos a ser alcançado, visto a conduta adotada frequentemente por atores públicos e sociais de atribuição de responsabilidade a órgãos que não as tinha, como, por exemplo, responsabilizar o Poder Judiciário por leis tolerantes, bem como de acionar os órgãos não competentes para determinadas demandas, como por exemplo encaminhar ao Conselho Tutelar flagrante de ato infracional. Tal falta de conhecimento finda na prática por acentuar a desarticulação e ineficiência. Nesse sentido, os resultados apontados indicam o êxito, ao menos parcial, da experiência.

No tocante ao aprendizado decorrente da participação no Projeto, outra questão relevante tem relação com o fato de que a maioria dos entrevistados apontou ações características da prevenção primária como soluções para redução da violência, indicando uma compreensão mais alargada sobre as causas e efeitos da violência, para além da tradicional ideia de punitividade e repressividade, quando inicialmente, na gênese do projeto, a pesquisadora observou opiniões fortemente marcadas por esta ideia.

De acordo com as respostas deduzidas no questionário, - cada entrevistado pôde escolher até três opções -, verifica-se uma indicação acentuadamente majoritária de soluções alinhadas com políticas públicas direcionadas para aumentar a qualidade de vida, educação, lazer e trabalho, ou seja, de prevenção primária (vide gráfico 3).

Gráfico 3 – Soluções para os problemas da violência e da criminalidade no Município.



**Fonte:** Dados coletados por questionário, pesquisa de campo, 2015.

Diferentemente do verificado junto aos entrevistados de Mutuípe, em pesquisa nacional realizada pela CNI/IBOPE (2011), a maioria dos entrevistados indicou como

soluções para a segurança pública medidas vinculadas à prevenção secundária, sendo que 58% dos entrevistados recomendaram aumento de medidas de combate ao tráfico de drogas; 37% assinalaram o aumento do policiamento nas ruas e 27% indicaram o aumento das penas, dentre outras opções. Outrossim, 17% indicaram a “maior presença do Estado com políticas públicas de educação, saneamento, etc nas comunidades carentes” e 14% dos entrevistados indicaram “políticas de combate à pobreza” como resposta à indagação.

A conclusão possível é que o conhecimento absorvido a partir da discussão intensa desenvolvida no projeto em tela, relacionada com as causas da violência e soluções para esta e sensibilização contra o senso comum que costuma marcar conclusões acerca da criminalidade e contra a espetacularização da violência, passaram a influenciar a concepção dos atores.

E isso confirma ideia referida na teoria sobre as redes no sentido de que estas ajudam a promover aprendizado rápido e novas ideias, o que é especialmente importante quando se trata da relação entre organizações ocupantes de campos constituídos por conhecimentos naturalmente dispersos (AMARAL, 2011), como é o caso da segurança pública. Segundo assinala a autora, a partir das redes a informação flui de modo mais livre e rico, criando novos sentidos e novas conexões (AMARAL, 2011, p. 7).

### 6.3 FATORES EXPLICATIVOS DA TESSITURA DA REDE: CONDIÇÕES FAVORÁVEIS AO PROTAGONISMO DO PODER JUDICIÁRIO

A análise das respostas aos questionários e entrevistas efetuadas nesta investigação sugere uma gama de inferências causais e descritivas, destacando-se alguns fatores relevantes que, por sua vez, auxiliam na construção de uma resposta à questão de pesquisa proposta. Neste sentido, claro está que o Poder Judiciário - representado pela figura da Juíza da Comarca de Mutuípe -, apesar de seu histórico isolamento em relação à esfera política e social, consistiu no ator de protagonismo ou no principal empreendedor político da experiência da Rede em análise. Contudo, quais fatores explicariam essa capacidade de agência no campo da segurança pública apresentada pelo Judiciário?

No âmbito e escopo delineados por esta investigação<sup>103</sup>, quatro são os fatores principais que podem ser identificados para a compreensão das causas relacionadas, quais sejam: i) Legitimidade do Poder Judiciário; ii) Discricionariedade e situação posicional

---

<sup>103</sup> Os achados encontrados, porém não esgotam a possibilidade de outros fatores causais ou intervenientes no fenômeno.

diferenciada do Judiciário; iii) Ausência de espaços de articulação interinstitucional – ou de nós centrais no sistema de segurança pública e justiça criminal local; iv) Contexto de crescimento da sensação de insegurança e da criminalidade juvenil. Analisar-se-á, em seguida, cada um destes fatores causais.

### **6.3.1 Mecanismos Estruturais: Legitimidade e Discricionariedade do Poder Judiciário**

Não se trata aqui de concentrar o foco da análise nas características individuais e no perfil da representante deste Poder - a Juíza -, ainda que a relevância disso não possa ser descartada. Os achados da pesquisa de campo, à luz da literatura, permitem ir para além das análises particulares ou personalistas.

Compete, portanto, identificar que o cargo de Juiz, em especial quando exercido em um município de pequeno porte, significa ter à disposição uma condição de poder relacional de legitimidade digno de nota. É uma autoridade pública que tem forte apelo popular, principalmente em pequenos municípios, e cuja autoridade permite, pela via institucional, se devidamente aproveitada, uma ampla interação social e interinstitucional que pode potencialmente ser usada para contribuir para solucionar ou minimizar problemas locais<sup>104</sup>.

Além disso, na área da segurança pública, é reservada ao cargo de Juiz a competência para julgar pessoas acusadas de atos ilícitos, aplicar e fiscalizar a pena, efetuar atividade correcional nas unidades prisionais a fim de garantir o cumprimento da pena e direitos dos presos, dentre outras atribuições, o que o aproxima do contexto de violências, inseguranças e criminalidades manifestados no contexto local.

Ao seu posicionamento de poder e autoridade, associam-se poderes discricionários que possibilitam a sua participação em iniciativas de cunho social (ex: parcerias com CRAS, CREAS, campanhas pela paz, pelo desarmamento, toque de acolher), educacional (ex: palestras, treinamentos) e interinstitucional (ex: tomar acento em iniciativas de governança democrática promovidas por outros poderes, a exemplo do pacto pela vida). Nesse sentido, pode-se afirmar que em regra a tendência é que exista uma certa propensão ao acolhimento de iniciativas promovidas pelo Poder Judiciário e adesão a estas.

---

<sup>104</sup> A presente pesquisadora nas duas Comarcas de entrância inicial em que atuou – Iramaia e Mutuípe – ajudou a desenvolver, uma série de outras iniciativas com grande receptividade por parte dos demais atores públicos e pela sociedade. O catálogo do prêmio Innovare também demonstra a existências de um sem número de iniciativas alavancadas por Juízes e Tribunais com ampla adesão social.

Por outro lado, há de se cogitar que um chamamento para uma reunião ou encontro, por parte de um Juiz, ao menos no imaginário da maioria das pessoas, não é algo fácil de ser desconsiderado politicamente, sem plausíveis e articulados argumentos, sob pena de certo constrangimento. E isso foi evidenciado no desenrolar do Projeto Mutuípe Cidadã em episódio no qual foi questionada pela pesquisadora, na condição de Juíza, a falta de participação das Vereadoras de Mutuípe nas reuniões, quando uma delas atendeu ao chamado e passou a participar ativamente da iniciativa a partir disso.

E, ainda, há de se considerar os custos políticos negativos que podem alcançar os atores públicos em razão de não participarem de iniciativa que conta com amplo apoio de outros atores, especialmente se componentes de grupo político opositor ou ainda que não, mas com o qual se mantém relação de disputa. Mizruchi (2006) ressalta que o governo não é um ente unitário e homogêneo, mas um ente composto por subunidades e indivíduos de dentro das agências, mas também influenciado por agentes externos, todos desenvolvendo constantemente coalizões e disputas.

Um outro aspecto, também relacionado com a posição discricionária do cargo, mas diretamente condicionado ao desenho institucional da separação de poderes no país, é o fato de o Poder Judiciário apresentar uma baixa necessidade de retorno político, assim como uma baixa responsabilização em relação à condução e elaboração de políticas públicas no campo da segurança pública, ocupando por isso uma posição relativamente confortável para levantar questões e demandas, inclusive polêmicas. Não sendo o responsável direto pela resolução dos problemas identificados, não é alcançado pelas consequências e responsabilização imediatas derivadas de possíveis escolhas equivocadas ou da inação em determinada política. No caso em estudo, ainda, como o Poder Judiciário liderou o projeto, desde o seu início, sua atuação na área da segurança pública, restou por isso legitimada.

Além disso, considere-se que os atores públicos e sociais em sua maioria não são conhecedores profundos dos textos legais, o que indica que sequer se atém a tais preceitos, e mesmo quando são, parecem se importar menos com isso e mais com as ações efetivas praticadas pelo ator e a pertinência de tais ações. No caso do projeto Mutuípe Cidadã, tem-se que embora o Poder Judiciário não esteja inserido no hall legalmente preceituado de instituições componentes da segurança pública, tal nunca foi cogitado como óbice para a sua atuação central na iniciativa, sequer pelos componentes das burocracias policiais, restando a sua liderança aceita e apoiada, muito provavelmente pela pertinência e adequação das ações desenvolvidas, na visão dos atores.



Além disso, 18 dos 19 entrevistados através de questionários identificaram que o Poder Judiciário compõe o sistema de segurança pública no Município de Mutuípe. Além disso, o Ministério Público e os Poderes Executivo e Legislativo Municipal também foram referidos como integrantes de tal sistema, inobstante não estarem no *hall* referido.

Assim, pode-se afirmar que provavelmente os constrangimentos legais não são suficientes para impedir a atuação do ator político em determinada área e ser reconhecido como componente de dado sistema.

Considere-se nesse espectro ainda que a postura politicamente ativa do judiciário é condição importante, mas não suficiente, por si só, para o protagonismo deste. Além de o perfil do Juiz ser relevante para alavancar o protagonismo, contextos políticos existem que o possibilitam ou podem obstá-lo, ou dificultá-lo.

Exponha-se, ademais, que apesar do estímulo<sup>105</sup> e convocação do CNJ para a efetivação de ações extra-processuais voltadas para a interação social e política, que oportunizam comportamentos de liderança por Magistrados nesses campos, as atribuições essencialmente inerentes ao cargo – impulso oficial nos processos e prolação de decisões –, por absorverem grande tempo e energia, a dificultam. Ademais, não há em regra estrutura humana nem tecnológica nos Tribunais voltada para apoiar a execução de ações nesse sentido. Assim, há espaço para a atuação do Poder Judiciário em ações como a desenvolvida na rede Mutuípe Cidadã, mas as condições oportunizadas não são as mais favoráveis.

### **6.3.2 Mecanismo Relacional: Ausência de Espaços de Articulação Interinstitucional e de Nós Centrais no Sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal Local**

Conforme já relatado, um dos motivos que deram azo à ideia de implementar uma iniciativa voltada para a articulação entre os órgãos e instituições componentes do sistema de segurança pública e da rede de proteção social que deu origem ao projeto Mutuípe Cidadã foi a flagrante desarticulação entres estes com todas as consequências institucionais negativas que lhe decorriam, como ineficiência, descontinuidade e omissão.

---

<sup>105</sup> Ressalte-se que a execução de iniciativas tais não pode propiciar qualquer dividendo monetário para o juiz executor, em razão de a sua remuneração ser limitada a subsídio único, conforme preceito do art. 39, §4º, da CF, apenas podendo influenciar na promoção ou remoção na carreira por merecimento.

Pode-se explicar a desarticulação, a partir da falta de diálogo interinstitucional no Município, no que não destoa das demais estruturas administrativas nacionais, bem como pela falta de uma liderança que agregasse o interesse e a confiança dos demais atores.

Por outro lado, a hipótese possível é que essa mesma desarticulação possibilitou o desenvolvimento da iniciativa e o protagonismo do Poder Judiciário, sendo um dos gatilhos relacionais que a possibilitaram, partindo-se do pressuposto que em estruturas político-institucionais marcadas pela desarticulação é mais promissora a tomada de liderança por determinado ator, ressaltando-se que não existiu resistência à cooperação e articulação, dada a ampla adesão ao projeto.

De acordo com Mizruchi (2006) citando Burt (1992) e White (1970, 1976, 1992), a maneira como os agentes identificam e exploram oportunidade nos sistemas sociais, espaços vazios denominados como “buracos estruturais”, são bastante elucidativos para a compreensão dos mecanismos causais das relações humanas mantidas nas redes.

Os achados empíricos confirmam a centralidade do Poder Judiciário na rede e evidenciam a ausência de nós e elos entre vários atores do sistema, especialmente entre os atores da área de educação e os representantes dos demais Poderes de Estado – Executivo e Legislativo – e entre grande parte dos atores e os atores das burocracias policiais.

Assim, se a falta de articulação deu ensejo à experiência de rede analisada e propiciou o protagonismo do Poder Judiciário, não foi elidida em função do desenvolvimento desta, o que deve ser considerado um ponto de fragilidade do projeto. Sendo que o fato mesmo da centralidade do Judiciário pode ter inviabilizado o surgimento de outras lideranças, embora tal tenha sido estimulado no projeto através da conclamação para tanto efetuada pela pesquisadora. Na literatura isso é explicado; segundo Burt *apud* Mizruchi (2006), o agente, ao preencher um buraco estrutural, aumenta a probabilidade de mobilidade ascendente na rede, mas também altera a estrutura em que interveio, de forma que a tendência é que deixe de existir um buraco na mesma posição.

Quanto à ausência de nós centrais no sistema de segurança pública e justiça criminal local tal é circunstância que evidencia uma dispersão indesejada quanto à estrutura de um sistema que idealmente deveria ter nós centrais. É que uma alta centralidade conduz a uma maior velocidade e maior volume no fluxo de três ativos: recursos, informações e status, o que tenderia a favorecer o campo (MACIEL; CASTRO, 2010).

Uma solução possível para minimizar tal dispersão, que não é incomum na realidade brasileira, antes, é a regra, no âmbito municipal, seria o protagonismo compartilhado entre as principais burocracias da segurança pública e justiça criminal e o Executivo municipal e a

formalização de uma agenda com metas e compromissos a curto, médio e longo prazo, a fim de garantir a continuidade das ações independentemente dos atores que são passíveis de passarem a trabalhar em outro município, e do ciclo do mandato.

### **6.3.3 Mecanismo Contextual: Crescimento da Sensação de Insegurança e Criminalidade**

Fatores de natureza interveniente e contextuais influenciam (positiva ou negativamente) as ações e intervenções políticas. No caso em análise, fatores positivamente favoráveis associados às debilidades das burocracias estaduais instaladas e à ausência de uma política municipal estruturada na área de segurança contribuíram para a implementação e desenvolvimento da rede em análise.

Uma grande sensibilidade e preocupação dos atores políticos e sociais da rede para os problemas inerentes à criminalidade e à violência, como vem sendo a tônica no cenário nacional e mesmo em grande parte da América Latina, foi circunstância que claramente influenciou a receptividade destes para com a pauta apresentada e adesão ao projeto. Aponta Velásquez (2012) que a segurança pública é atualmente em toda a América Latina um dos temas que mais preocupam os cidadãos e os Estados nacionais e burocracias locais (tradução nossa).

Na realidade, discursos de vários desses agentes que passaram a integrar o projeto, perante a pesquisadora motivaram a ideia de alavancar a iniciativa. Conforme narrado, desde que assumiu o cargo de Juíza da Comarca presenciou por várias vezes cidadãos, imprensa e integrantes dos demais poderes aludirem a um crescimento da violência e criminalidade no Município, principalmente juvenil e relacionada com o tráfico de drogas, com impacto negativo nas instituições de ensino, com temor e preocupação, bem como promoverem uma responsabilização do Poder Judiciário pela reduzida decretação de prisões e apontar isso como fator principal do aumento da criminalidade. Então, quando iniciado o projeto, a predisposição dos agentes findou por ser bastante favorável a uma adesão; aquele vinha como resposta as suas demandas e aos seus problemas. Rememore-se que nas respostas ao questionamento “considerando os últimos três anos, você diria que a violência no município: aumentou, ficou estável ou diminuiu”, 12 dos entrevistados por questionários responderam que a violência havia aumentado.

Portanto, o crescimento da criminalidade, de fato ocorrido, como antevisto, mas não tão expressivo, e principalmente, a sensação de insegurança, figuraram como fatores favoráveis ao êxito da iniciativa.

Além disso, o projeto tinha como proposta promover uma ampla rede interinstitucional voltada para criar soluções para os problemas municipais, mas também de cada instituição de forma pontual. A presente pesquisadora sempre se colocou à disposição das instituições, assim como outros atores, para colaborar com os problemas e demandas ocasionalmente apresentados. Assim, surgiram palestras, reuniões e acompanhamentos de casos específicos protagonizados pela pesquisadora e/ou pela Delegada de Polícia Civil e Capitão da PM, dentre outros. Nesse sentido, a iniciativa veio para agregar capital social e não apenas, e nem explicitamente, para criar maior responsabilização.

Estes são os fatores causais que explicam o desenvolvimento tal e qual do Projeto Mutuípe Cidadã, que por ter se constituído em iniciativa de governança em rede na área da segurança pública, com a peculiar característica de ter sido alavancada pelo Poder Judiciário, possui elementos relevantes que amparam o presente estudo e podem possibilitar contribuições para o campo.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rede Mutuípe Cidadã desenvolveu-se a partir da necessidade de promover uma maior e mais eficiente articulação entre entes públicos si e entre estes e a sociedade e de criar mecanismos e alternativas para os problemas locais da segurança pública a partir de um ideário participativo e cidadão, sob a liderança da representante do Poder Judiciário na Comarca. Findou por constituir-se em verdadeira experiência de governança democrática.

Valendo-se da discussão sobre a segurança cidadã, a governança democrática, a análise de redes sociais e o Poder Judiciário, através desta pesquisa objetivou-se compreender principalmente os mecanismos e características das interações mantidas entre os atores participantes da rede Mutuípe a fim de responder à questão de partida: “por que e como, o Poder Judiciário, a despeito do legado de histórico isolamento e da existência de óbices de natureza principiológicas, legais e institucionais, conseguiu exercer, na experiência estudada, desenvolvida no campo da segurança pública, uma postura politicamente ativa?”.

Respondendo a tal questão, pode-se concluir inicialmente que, inobstante os constrangimentos existentes, não sendo estes insuperáveis, até por que ocupa o Poder Judiciário papel central no sistema criminal, campo essencialmente interligado com a segurança pública, e havendo espaço para a discricionariedade, o Poder Judiciário aproveitando a oportunidade, conseguiu alavancar o projeto Mutuípe Cidadã. O espaço de discricionariedade consistente na margem institucional que possibilita o exercício de ações e iniciativas não propriamente constantes das competências do órgão foi neste caso um dos fatores que possibilitou a liderança na experiência, porquanto devidamente aproveitado.

Dos achados empíricos obtidos identificou-se que menos importa na realidade das relações institucionais as competências e atribuições previstas legalmente, prevalecendo, sim, o aspecto da liderança e confluência de interesses catalisados pelo ator, demonstrando que o quadro de resistências ao compartilhamento de papéis e informações, bem como de desarticulação e competição entre agentes do sistema de segurança pública, não é determinístico, podendo ocorrer mudanças na interação entre Poderes, órgãos e sociedade.

Ademais, identificou-se que a ocupação do espaço institucional de participação política pelo Poder Judiciário foi facilitado pela existência de vácuo de liderança no campo respectivo, o que na literatura é identificado como espaço vazio ou “buraco estrutural”. Nos achados empíricos indicados nos grafos, verifica-se a ausência de nós centrais afora o ocupado pelo Poder Judiciário e, apesar de a mediação apenas ter sido efetuada após o desenvolvimento da rede, nas entrevistas e questionários restou evidente, que antes deste

nenhuma instituição ou ator protagonizara iniciativas na área da segurança pública, o que é circunstância indicativa da existência de buraco estrutural que facilitou a liderança pelo Poder Judiciário no Projeto.

Identifica-se, ainda, a construção da legitimidade promovida pela representante do Poder Judiciário na Comarca e no projeto Mutuípe Cidadã, numa relação de causa e efeito simultâneos, como mecanismo que também possibilitou o protagonismo e liderança do Poder Judiciário nesta. Conforme discursos de alguns atores entrevistados, o fato de a Juíza ser um ator neutro, em termo político-partidário, por não ser detentora de cargo eletivo, favoreceu a criação de laços de confiança e a confluência de interesses dos participantes do projeto para os objetivos propostos. E os achados indicam, ainda, a grande legitimidade que construiu a representante do Judiciário, conforme se infere das respostas aos questionários quanto à questão da confiança nas instituições e assunção da posição de centralidade no projeto, consoante demonstrado nos sociogramas exibidos.

Outrossim, por alguns dos objetos principais do projeto Mutuípe Cidadã – problemas relacionados à violência e criminalidade – serem de interesse crucial dos atores envolvidos, tal favoreceu grandemente a receptividade e adesão à iniciativa. Como exposto, a grande preocupação dos atores políticos e sociais da rede em relação à criminalidade e à violência foi circunstância que influenciou a receptividade destes para com a pauta apresentada e adesão ao projeto, inclusive pelo fato de vir ao encontro às suas demandas e aos seus problemas à época, conforme reiteradamente apresentado à pesquisadora, na qualidade de Juíza. E, ainda, tem-se que a iniciativa veio para agregar capital social e não apenas, e nem explicitamente, para criar maior responsabilização, porquanto tenha se apresentado como espaço de promoção de uma ampla rede interinstitucional voltada para criar soluções para os problemas municipais, mas também de cada instituição de forma pontual. A possibilidade de ganho dos atores deve, pois ser considerado relevante como fator de estímulo para a criação e desenvolvimento de redes de governança democrática.

Nesse sentido, à indagação de por que o Poder Judiciário conseguiu exercer uma ação politicamente ativa no projeto Mutuípe Cidadã, responde-se; *i)* porque havia espaço de discricionariedade, devidamente aproveitado; *ii)* porque existente buraco estrutural no âmbito da política; *iii)* em função da legitimidade construída; *iv)* por alguns objetos do projeto serem de grande interesse dos atores e *v)* porque o projeto trouxe a possibilidade de ganhos de confiança, aprendizagem e legitimidade para os atores envolvidos.

Em relação ao “como conseguiu o Poder Judiciário alavancar a iniciativa”, exercendo atuação politicamente ativa na área da segurança pública, demonstrou-se pela trajetória e

meios utilizados para tanto que o principal mecanismo foi a mobilização e motivação obtida através da busca ativa pelos atores, da subsequente cooperação entre estes e ação coordenada em prol de interesses comuns. Portanto, se deu inicialmente a partir da conclamação protagonizada por um ator possuidor de legitimidade e se desenvolveu a partir da criação de laços de confiança e confluência de interesses.

Em relação ao impacto da experiência, analisado na seção 6.2, além de possuir relevância para compreendê-la de forma não segmentada e contextualizada, inclusive com vistas a possibilitar a sua replicação, ainda guarda relação direta com a segunda proposição do problema de pesquisa por seu potencial de influir no percurso do desenvolvimento da experiência, num sistema de retroalimentação.

Dos achados oriundos da pesquisa de campo, especialmente daqueles expostos nas redes semânticas e nos gráficos, verifica-se que o principal objetivo da iniciativa desde a sua gênese - qual seja diminuir a desarticulação e promover uma maior interação entre os poderes públicos e a sociedade na busca de soluções comuns para os problemas da violência e criminalidade - foi alcançado. As categorias cooperação, diminuição de resistências e articulação entre órgãos prevaleceram nos achados levantados pelas diversas técnicas utilizadas durante a pesquisa de campo e dominaram os discursos dos atores entrevistados por meio de roteiro semiestruturado.

A ampliação do autocomprometimento dos atores e da transparência de informações, numa evidente construção de “*accountability*”, também restou evidenciada como resultado da experiência em análise, haja vista que diversos entrevistados indicaram que a participação no contexto do Projeto os motivou a participar mais ativamente de ações coletivas em prol da segurança pública e da cidadania, em nível institucional e pessoal, bem como que passaram a identificar em outros atores envolvidos maior propensão ao acolhimento de demandas.

Quanto à participação social nas questões de segurança pública, no projeto em tela, os achados das entrevistas semiestruturadas indicam que foi ampliada, assim como o engajamento social como resultados imediatos do Projeto.

Restou evidenciado, ainda, que as ações desenvolvidas em função do projeto Mutuípe Cidadã oportunizaram aos atores a ampliação dos seus conhecimentos sobre o fenômeno das violências, criminalidades e funções de cada órgão do sistema de segurança e justiça criminal. Por outro lado, importante referir que em se tratando de gestão pública a mobilização de atores públicos e sociais em prol de um objetivo que passa a ser tratado de forma compartilhada, tende a criar uma maior receptividade e comprometimento quanto aos problemas inerentes a este na prática institucional de cada ator. O olhar dos atores torna-se

mais sensível para perceber as questões do campo de forma inter-relacionada, ao passarem a identificar a sua prática institucional de forma correlacionada com outras esferas institucionais. Nesse sentido, por exemplo, o problema das drogas passa a ser visualizado como questão não apenas criminal, mas também questão afeita aos currículos escolares e de saúde pública.

De todos os achados e análises identifica-se, pois, quão promissora e de grande potencial é a experiência de governança democrática no campo da segurança pública, especialmente como meio de promover maior cooperação entre os atores e a aproximação do campo com os ideários democráticos no que se convencionou denominar de segurança cidadã.

Delineada a resposta para a questão de partida dessa investigação e pontuado resultados e impactos do projeto Mutuípe Cidadã, impende expor os seus pontos de fragilidade, por rigor científico e a fim de compreendê-los em sua totalidade, inclusive para dar subsídios e caminhos seguros para sua replicabilidade.

A grande centralização na condução projeto Mutuípe Cidadã, na pessoa da autora deste trabalho, mesmo que involuntária e desestimulada, se apresenta como ponto de fragilidade em razão do potencial de afetar negativamente a sua sustentabilidade, especialmente considerando a possibilidade de saída do Juiz da Comarca, que neste caso ocorreu, e por ter desestimulado a criação de mais laços por parte dos demais atores entre si.

O fato de os demais atores não terem criado majoritariamente laços mais consistentes com atores de poder político (Executivo e Legislativo) indica um cenário semelhante àquele anterior ao projeto, ou seja, de falta de articulação, numa situação de ausência do Poder Judiciário, o que também é um ponto de fragilidade do projeto que pode influenciar a não sustentabilidade da iniciativa. Assinale-se que apenas o Presidente da Câmara de Vereadores expôs o interesse em ajudar a exercer a liderança no projeto, havendo inclusive efetuado ações práticas nesse sentido e na área da segurança pública, como reunião e propostas, quando, porém o grupo demonstrou pouca confiança no Poder Legislativo, conforme demonstram os achados de campo.

Além disso, o projeto não restou formalizado e nem resultou na concepção de nenhum projeto de lei, lei ou política pública, o que poderia ter sido obtido se o representante do Poder Executivo municipal e os vereadores tivessem se envolvido com mais comprometimento com os problemas tratados e soluções eventualmente visualizadas no decorrer do projeto.

Os índices de criminalidade, malgrado terem sido uma das preocupações esposadas desde a primeira reunião, não foi alvo, no projeto Mutuípe Cidadã, de proposta ou ação concreta voltada para a sua redução. Os próprios atores relataram nas entrevistas pontos de



dificuldade e de fragilidade do projeto no sentido de que seriam necessários para sua continuidade, um maior envolvimento social, a institucionalização do projeto, a implementação de políticas sociais e inclusivas. Além disso, relataram que a confiança nas instituições é baixa, o que teria impedido um maior êxito da iniciativa e que o projeto foi um espaço de diálogo, mas com pouco resultado prático. Tais considerações, visualizadas pelos principais participantes do projeto e envolvidos com a segurança pública e rede de proteção social no Município, coincidentes com os achados empíricos, devem ser considerados como relevantes, sendo a conclusão possível que um envolvimento maior do Executivo municipal, que não ocorreu no caso, tem potencial para minimizar essas fragilidades, por ser detentor da competência para implementar políticas públicas.

E quanto à replicabilidade da presente experiência, a definição clara das fronteiras da rede estudada no caso favorecem a generalização possível dos resultados, conferindo-lhe, assim, validade externa. A partir da reconstituição e análise do sistema de interdependências da rede Mutuípe Cidadã e sua contextualização no cenário municipal, este efetuado a partir do diagnóstico político-institucional, econômico e dos índices de criminalidade, lançando-se mão da análise de redes sociais, possível é a replicabilidade da experiência.

Portanto, por esta pesquisa ter cumprido os requisitos indicados na literatura com a respectiva exposição do percurso metodológico, propicia caminho seguro para a sua compreensão e eventual replicação, ressalvadas as especificidades de cada contexto. E mesmo com os pontos de fragilidade apontados na rede, o acúmulo de capital social e a ampliação da cooperação alcançados através do projeto apontam para a forte possibilidade de permanência de relações interinstitucionais mais coesas e estáveis, independentemente do próprio projeto.

E se o projeto Mutuípe Cidadã possibilitou resultados positivos na realidade local, o presente estudo que teve como justificativa colaborar para a compreensão do processo de construção e de gestão de ações na área da segurança pública sob o formato de rede e da atuação do Poder Judiciário como poder político no campo, referido na literatura como escassamente estudado, logrou êxito ao identificar novas e importantes categorias empíricas.

Conclui-se, pois, que a presente pesquisa, inobstante as limitações vivenciadas no seu desenvolvimento, em relação a questões materiais e de tempo, vem contribuir para a construção do conhecimento acerca da governança em rede na área da segurança pública e do papel político do Poder Judiciário nesta área.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. **Insegurança Versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem**. In: Tempo Social, Ver. Sociol. USP, São Paulo, 11(2), 129-153, 2000.

AGROSINO, Michael. **Etnografia e observação participante**. Bookman. Artmed. Porto Alegre. 2009.

ALMEIDA, Leila Carolina Nascimento. **Nome mulher, sobrenome professora: vivências e relações de poder das professoras de Mutuípe 1965-1990**. Dissertação apresentada, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em História Regional da Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Santo Antônio de Jesus. 2011.

ALVAREZ, Marcos César. SALLA, Fernando. SOUZA, Luís Antônio F. **Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica**. In: Justiça & História, 4(8):173-199, 2004.

ALVES, Ana Cristina Borba. **Sociologia do crime e da violência**. 2 ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2008.

ALVEZ, Adjair. **Treinando a observação participante: juventude, linguagem e cotidiano**. Editora Universitária UFPE. Recife. 2011.

AMARAL, Helena Kerr do. Apresentação. In GOLDSMITH, Stephen. EGGERS, William D. **Governar em rede o novo formato do setor público**. ENAP. Brasília. 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. Educ. FAPESP. São Paulo. 1997.

ARAÚJO, Marinella Machado. **Fundamentação jurídico-legal e financiamento da cooperação interinstitucional: construindo administrações públicas dialógicas**. In Erika de Castro e Maciej John Wojciechowski (Org.). Inclusão, colaboração e governança urbana. Perspectivas brasileiras. Editora PUC Minas. Belo Horizonte. 2010.

ARAÚJO, Edna Del Pomo de. **Conselho da comunidade: a participação da comunidade na execução da pena**. Em Execução penal: estudos e pareceres. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 1995.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Roberto Raposo (tradução). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 10ª ed., 2005.

ARISTÓTELES. **A política**. Editora Escala. São Paulo.

AZEVEDO, Eder Marques. **Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público. Belo Horizonte, 2007.

BALLESTEROS, Paula K. Rodriguez. **Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise das políticas de segurança pública no Brasil**. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo. São Paulo, 2012.

BARBOSA, Cláudia Maria. **O Processo de Legitimação do Poder Judiciário Brasileiro**. In: Congresso Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 14, 2006, Fortaleza. Anais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula. **Leituras complementares de Direito Constitucional – Direitos humanos e Direitos fundamentais**. In Novelino, Marcelo (orgs.) Salvador: Editora Juspodivm, 3 ed., rev. e atua., 2008, p. 131 -152.  
BAHIA. **Lei nº 12.357**. 2011.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. KOZICKI, Katia. **Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas**. Revista Direito GV, São Paulo, pág, 59/86, Jan/Jun 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista Direito do Estado, Salvador, ano 4, n. 13, p. 71-91, jan./mar 2009.

BASTOS, Cleverson. KELLER, Vicente. **Introdução à metodologia Científica**. Editora Vozes. 5ª ed. Petrópolis. 1991.

BAUMBACHI, Rudinei. **Apontamentos sobre a reforma do Poder Judiciário: balanço, desafios e perspectivas**. Revista Jurídica da Presidência Brasília v. 15 n. 106 Jun./Set. 2013 p. 373 a 394

BEATO, Claudio. (org.) **Compreendendo e avaliando Projetos de segurança pública**. Editora UFMG. Belo Horizonte. 2008.

BECATTINI. Sérgio Rubens Birchal. **Dilemas da Atuação do Poder Judiciário: ativismo judicial sob a ótica do pensamento de Ronald Dworkin**. D'Plácido Editora. Belo Horizonte. 2003.

BENETI. Sidnei Agostinho. **Da conduta do Juiz**. Editora Saraiva. 3ª ed. rev. São Paulo. 2003.

\_\_\_\_\_. **Falam os juízes na pesquisa da AMB. In Magistrados: uma imagem em movimento**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2006.

BETTO. Frei. **A mosca azul**. Rocco. Rio de Janeiro. 2006.

BEVIR. Mark. **Governança democrática: uma genealogia**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BIANCHINI. Fernando Novelli. **Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e Democracia participativa na apologia de Tocqueville**. Millenium Editora. Campinas. 2014.

BOBBIO. Norberto. **A era dos Direitos**. Editora Campos. 18ª tir. 1992. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia Um defesa das regras do jogo**. Paz e Terra. 6ª Edição. São Paulo. 1997.

\_\_\_\_\_. **O que é democracia?** Edições Loyola. São Paulo. 2009.

\_\_\_\_\_. **Norberto Bobbio: o filósofo e a política: Antologia**. Contraponto. Rio de Janeiro. 2003.

BODNAR. Zenildo. CRUZ. Paulo Márcio. **A atuação do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas ambientais**. Revista Pol. Públi. V. 15, n. 1, p. 33-41, jan/jun, São Luiz, 2011.

BONAVIDES. Paulo. **Do Estado liberal ao Estado Social**. Malheiros Editores. 11ª edição. 2013. São Paulo.

BOUCAULT. Carlos E. de Abreu. RODRIGUEZ. José Rodrigo. (orgs.) **Hermenêutica Plural**. Editora Martins Fontes. 1ª ed. São Paulo. 2002.

BOURDIEU. Pierre. **Razões práticas, sobre a teoria da ação.** 9ª Ed. Papyrus Editora. São Paulo. 2008.

\_\_\_\_\_ **O poder simbólico.** Difel – Difusão Editorial LTDA. Lisboa. 1989.

BRANDÃO. Carlos Rodrigues. Org. **Pesquisa Participante.** Editora brasiliense. 6ª ed. São Paulo. 1986.

BRASIL. **Constituição Federal.** 05 de outubro de 1988.

CÂMARA. Paulo Sette. **Reflexões sobre segurança pública.** Imprensa oficial do Estado do Paraná. Belém. 2002.

CARRILLO. Carlos Alberto. Coord. Des. Gérson Pereira dos Santos. **Memória da Justiça brasileira. Volume I Do Condado de Portucalense a Dom João de Bragança.** Tribunal de Justiça, gerência de impressão e publicações. Salvador. 1993.

CARVALHO. Amilton Bueno de. **Direito Alternativo em movimento.** Lumen Juris. 5ª ed. Rio de Janeiro. 2003.

CASTELLS. Manuel. **A sociedade em rede.** Volume I. Paz e Terra. São Paulo. 1999.

CASTRO. Lola Aniyar de. **Criminologia da Libertação.** Instituto Carioca de Criminologia. Editora Revan. Rio de Janeiro. 2005.

CANOTILHO. J. J. Gomes; MOREIRA. Vital. **Os poderes do Presidente da República.** Coimbra Editora 1991. apud Moraes. *In:* DE MORAES. Alexandre. Direito Constitucional. 18ª ed. Jurídico Atlas. 2005. São Paulo. p. 371

CHAUÍ. Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária.** Editora Fundação Perseu Abramo. 1ª Edição. 4ª Reimpressão. São Paulo. 2001.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

COELHO. Vera Schattan P. NOBRE. Marcos. (orgs.) Participação e deliberação. **Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** Editora 34. São Paulo. 2004.

COLLAÇO. Rodrigo. **Apresentação: auto-retrato dos magistrados brasileiros. In Magistrados: uma imagem em movimento.** Editora FGV. Rio de Janeiro. 2006.

COSTA. Arthur Trindade. LIMA. Renato Sérgio de Lima. **Segurança Pública. In RATTON. José Luiz. AZEVEDO. Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** Editora Contexto. São Paulo. 2014.

COSTA. Ivone Freire. **Polícia e sociedade. Gestão de segurança pública, violência e controle social.** EDUFBA. Salvador. 2005.

COSTA. Giseli Paim. **Cidadania e Participação Impactos da Política Social num Enfoque psicopolítico.** Juruá Editora. Curitiba. 2009.

COUTINHO. Diogo R. **O Direito nas políticas públicas.** In MARQUES. Eduardo. FARIA. Carlos Aurélio Pimenta de. *A política como campo multidisciplinar.* Editora UNESP. Editora São Paulo. 2013.

CRUZ NETO. Otávio. **O trabalho de campo como descoberta e criação.** In MINAYO. Maria Cecília de Souza. DESLANDES. Suely Ferreira. CRUZ NETO. Otávio. GOMES. Romeu. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.* 7ª ed. Vozes. Petrópolis. 1993.

CUNHA. José Ricardo. **Fundamentos axiológicos da hermenêutica jurídica.**

DALLARI. Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** Brasiliense. São Paulo. 1984.  
\_\_\_\_\_. **O Poder dos Juizes.** Editora Saraiva. 3ª ed. rev. São Paulo. 2007.

DAMMERT. Lucía. BAILEY. John. (Coord.) **Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos.** Siglo XXI Editores. Coyoacán. 2005.

DANTAS. Marinês Martinez Guirado. LOPES. Sueli Aparecida. **A criação de políticas públicas e a participação do Poder Judiciário (Trabalho em rede: uma experiência que está dando certo).** XXI Congresso da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude – ABMP. Belo Horizonte. 2006.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas.** Rio de Janeiro: Reavan, 2007.

DE PASSOS. J. J. Calmon. **Direito, poder, Justiça e processo. Julgando os que nos julgam.** Editora Forense. Rio de Janeiro. 2003.

ESCOBAR. Santiago. MUNIZ. Jacqueline. SANSEVIERO. Rafael. SAIN. Marcelo Fabián. ZACCHI. José Marcelo. **La Seguridad Ciudadana como política de Estado.** In ESCOBAR. Santiago *et al.* Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. Nueva sociedade. Caracas. 2005.

FACCHINI. Nicole Mazzoleni. **Controle judicial das políticas públicas: a questão da reserva do possível, da legitimação e do princípio da separação dos poderes.** Datadez nº 39, jul./ago. de 2007.

FALCÃO. Joaquim. **O múltiplo Judiciário.** In **Magistrados: uma imagem em movimento.** Editora FGV. Rio de Janeiro. 2006.

\_\_\_\_\_. **O Judiciário segundo os brasileiros.** O Judiciário segundo os brasileiros. In: Sérgio Guerra. (Org.). **Transformações do Estado e do Direito: novos rumos para o Poder Judiciário.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, v. , p. 13-29.

FERNANDES. Antônio Sérgio Araújo. **O capital social e análise institucional e de políticas públicas.** RAP. Rio de Janeiro. 36(3):375-98, maio/jun. 2002.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. **A democracia possível.** Saraiva. São Paulo. 1972. p. 32/35.

FILOCRE. Lincoln D'Aquino. **Direito de Segurança Pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública.** Edições Loyola. São Paulo. 2010.

FOUCAULT. Michel. **Vigiar e punir. História da violência nas prisões.** Editora Vozes. 41ª Ed. Editora Vozes. Petrópolis. 2013.

FREIRE. Paulo. **Pedagogia da autonomia.** Paz e Terra. 31ª edição. 2004. São Paulo.

FREY. Klaus. CZAJOWSKI JR. Sérgio. **O Município e a segurança pública; o potencial da governança democrática urbana.** RAP. Rio de Janeiro. Mar./Abr. 2005.

\_\_\_\_\_. PENNA NETO, M. C. O.; CZAJKOWSKI JÚNIOR, Sérgio. **Governança urbana, redes de políticas públicas e sua análise.** XXIX Encontro Anual da Associação

Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2005, Caxambu - Anais do evento. São Paulo: ANPOCS, . v. 1. p. 1-22. 2005.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Artmed Editora. Porto Alegre. 2000.

GAJARDO. Marcela. **Pesquisa participante na América Latina**. Editora brasiliense. São Paulo. 1986.

GARLAND. David. **Castigo y Sociedade moderna, un estudio da teoría social**. 1ª ed. Siglo veintiuno Editores. 1999.

\_\_\_\_\_. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Editora Revan. Rio de Janeiro. 2008.

GODINHO. Letícia. **Participação e segurança pública**. In RATTON. José Luiz. AZEVEDO. Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. Editora Contexto. São Paulo. 2014.

GOLDSMITH. Stephen. EGGERS. William D. **Governar em rede o novo formato do setor público**. ENAP. Brasília. 2011.

GOMES NETO, José Mário Wanderley. **O acesso à Justiça em Mauro Cappelletti**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Interpretação/aplicação do Direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

GRAZIANO SOBRINHO. Sergio Francisco Carlos. **A cultura do medo e as transgressões contemporâneas**. Direito, Estado e sociedade. V. 9, n. 27, p. 215 a 226, jul/dez 2005.

GUINDANI. Mirian Krenzinger A. **Políticas Municipais de segurança**. In RATTON. José Luiz. AZEVEDO. Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. Editora Contexto. São Paulo. 2014.

HERB. Karlfriedrich. **Além do bem e do mal: o poder em Maquiavel, Hobbes, Arendt e Foucault**. Revista Brasileira de Ciência Política, n.10, Brasília Jan./Apr. 2013.

HOBBS. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os Pensadores).



IPEA. **Excesso de prisão no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico.** Revista Pensando o Direito, nº 54. 2015.

KAHN. Túlio. **Indicadores em prevenção municipal de criminalidade.** *In* **Prevenção da violência: o papel das cidades.** SENTO-SÉ. João Trajano. (org.) Civilização brasileira. Rio de Janeiro. 2005.

KISSLER. Leo. HEIDEMANN. Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** RAP. Rio de Janeiro, Maio/Jun. 2006.

LAMOUNIER. Bolivar. WEFFORT. Francisco C. BENEVIDES. Maria Victoria. **Direito, cidadania e participação.** (orgs.) T. A. Queiroz Editor. São Paulo. 1981.

LAZEGA. Emmanuel. HIGGINS. Silvio Salej. **Redes Sociais e estruturas relacionais.** Fino Traço Editora. Belo Horizonte. 2014.

LEITE. Roberto Basilone. **O papel do Juiz na democracia Ativismo Judicial político x Ativismo judicial jurisdicional. 500 anos de autoritarismo e o desafio da transição para a democracia no Brasil contemporâneo.** LTR. São Paulo. 2014.

LIMA. Renato Sérgio de. RATTON. José Luiz. AZEVEDO. Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** Editora Contexto. São Paulo. 2014.

LOCKE, Jonh. **Segundo tratado sobre o governo civil.** São Paulo: Martin Claret, 2003. p. 92.

LYRA. Rubens Pinto. Org. **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática.** Editora Universitária UFPB. João Pessoa. 2009.

MACIEL. Cristiano de Oliveira. DE CASTRO. Marcos. **Configurações reticulares e inovação: reflexões acerca da efetividade de padrões estruturais distintos.** REBRAE. Revista Brasileira de Estratégia, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 71-85, jan./abr. 2010.

MAGALHÃES. Nara. **Significados de violência em abordagens da mensagem televisiva.** Sociologias, nº 21, Porto Alegre, Jan./Jun. 2009.

MARCONDES, Filho, Ciro. **Violência fundadora e violência reativa na cultura brasileira.** São Paulo Perspec. vol.15 nº 2. São Paulo. Apr./June 2001.

MARQUES. Eduardo Cesar. **Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade.** RBCS. Vol. 14, nº 41, Outubro/99.

\_\_\_\_\_. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro.** Editora Revan. FAPESP. Rio de Janeiro. 2000.

MARQUES. Eduardo. FARIA. Carlos Aurélio Pimenta de .(orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar.** Editora FIOCRUZ. Editora UNESP. Rio de Janeiro. 2013.

MADEIRA FILHO. Wilson. **O hermeneuta e o demiurgo: presença da alquimia na interpretação jurídica.** In **Hermenêutica Plural.** BOUCAULT. Carlos E. de Abreu.

RODRIGUEZ. José Rodrigo. (orgs.) Editora Martins Fontes. 1ª ed. São Paulo. 2002.

MARCONI. Marina de Andrade. LAKATOS. Eva Maria. **Metodologia científica.** Editora Atlas. 6ª ed. rev. e ampl. São Paulo. 2011.

MATSUDA. Fernanda E. GRACIANO. Mariangela. OLIVEIRA. Fernanda C. F. **Afinal, o que é segurança pública?** Global Editora. São Paulo. 2009.

MEDEIROS. Mateus Afonso. **Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil.** Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 2, pp. 271 a 296, 2004.

MENDES. Candido. (coord.) SOARES. Luiz Eduardo. **Pluralismo Cultural, Identidade e Globalização.** Editora Record. Rio de Janeiro. 2001.

MENDES. Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação.** Editora Saraiva. São Paulo. 2011.

MENDES. Gilmar Ferreira. COELHO. Inocêncio Martires. **Curso de Direito Constitucional.** Editora Saraiva. 4ª ed. rev. e atua. São Paulo. 2009.

MIZRUCHI. Mark S. **Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais.** RAE. Vol. 46, n. 3. 2006.

MONTESQUIEU. **Do espírito das Leis.** Martin Claret. 9ª reimp. São Paulo. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES. Bismael B. MELO. Rui César. DESGUALDO. Marco Antônio. LIMONGI. Mário de Magalhães Papaterra. CINTRA JÚNIOR. Dyrceu Aguiar Dias. **Segurança Pública e Direitos individuais**. Editora Juarez de Oliveira. São Paulo. 2000.

MORAES. Fabio Trevisan. **Estado de Direito e segurança pública**. Pallotti. Santa Maria. 2009.

NALINI, José Renato. **A rebelião da Toga**. Millennium Editora. Campinas. 2006.

MARTOS, José Antônio de Farias. MARTOS. Frederico Thales de Araújo **A Influência do Banco Mundial na Reforma do Poder Judiciário e no Acesso à Justiça no Brasil**. In: CONPEDI/UNINOVE. (Org.). Sociedade Global e seus Impactos sobre o Estudo e a Efetividade do Direito na Contemporaneidade. 1º ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. , p. 223-240.

MEDEIROS. Mateus Afonso. **Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 2, 2004, pp. 271 a 296.

MESQUITA NETO. **Ensaio sobre segurança cidadã**. Quartier Latin; FAPESP. São Paulo. 2011.

MIZRUCHI. Mark S. **Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais**. RAE. Vol. 46. nº 3. 2006.

MUTUÍPE. Bahia. Brasil. **Plano Municipal de Educação: 2014 a 2023**.

OLIVEIRA, M. D. & OLIVEIRA, R. D. **Pesquisa social e ação educativa: conhecendo a realidade para poder transformá-la**. In: C. R. BRANDÃO (Org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

OLIVEIRA. Edna Castro de. **Pedagogia da autonomia**. Paulo Freire. Paz e Terra. 31 edição. São Paulo. 2004.

ORLANDO. Faccini Neto. **Um novo Juiz para um novo século**. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 36, n. 115, p. 197-213, set. 2009.

PAIVA. Grazielle de Albuquerque Moura. **A reforma do Judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da Emenda 45**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado

Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para obtenção do grau de mestre. Fortaleza. 2012.

PALMIERI. Gustavo. **Políticas democráticas para a segurança cidadã.** *In* Segurança cidadã e polícia na democracia. Fundação Konrad Adenauer. Cadernos Adenauer, nº 3. Rio de Janeiro. 2003.

PASQUALINI. Alexandre. Hermenêutica: uma crença intersubjective na busca da melhor leitura possível. *In* **Hermenêutica Plural.** BOUCAULT. Carlos E. de Abreu. RODRIGUEZ. José Rodrigo. (orgs.) Editora Martins Fontes. 1ª ed. São Paulo. 2002.

PASSOS. J.J. Calmon de. **Direito, poder, justiça e processo: Julgando os que nos julgam.** Editora Forense. Rio de Janeiro. 2003.

PAVEZ. Thais Regina. GONÇALVES. Renata da Rocha. TOLEDO. Demétrio Gaspari Cirne de. CARDOSO. Sara Azevedo. **Redes Sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª CONSEG.** Revista brasileira de Segurança Pública. São Paulo. Ano 5. Edição 9. Ago/Set 2011.

PEREIRA. Fabiano Neves Alves. **A mortalidade jovem no Brasil e suas conexões com as condições de vida nos domicílios, nos municípios e nas Unidades Federativas.** Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: coletânea de artigos / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro. – Brasília: PNUD: IPEA: FJP, 2015.

PEREZ. Marcos Augusto. **A administração pública democrática. Institutos de participação popular na Administração Pública.** Editora Fórum. Belo Horizonte. 2009.

PÉREZ. Francisco Alonso. **Seguridad Ciudadana.** Marcial Pons. Madrid. 2004.

PERNALETE. Luisa Cecília. **Democracia, participação e cidadania.** Edições Loyola. Rio de Janeiro. 2006.

PEROVANO. Dalton Gean. **Manual de metodologia científica para a segurança pública e defesa social.** Juruá Editora. Curitiba. 2014.

PETERS. B. Guy. **Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?** Foro internacional 182, XLV, 2005 (1).

PINHEIRO. Ivan Antônio. VIEIRA. Luciano José Martins. MOTTA. Paulo Cesar Delayti. **Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, nov./dez. 2011.

POCRIFKA, Dagmar Heil. CARVALHO, Ana Beatriz. VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos. **As contribuições do software ATLAS TI para a análise documental.** X Congresso Nacional de Educação - EDUCERE I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação - SIRSSE. Curitiba: PUCPR, 2011.

PONCIONI. Paula. **Governança democrática da segurança pública o caso da educação policial no Brasil.** Civitas. Porto Alegre. v. 13. n. 1, p. 48-55, jan.-abr. 2013.

PORTO. Maria Stela. **Violência e representações sociais.** In RATTON. José Luiz. AZEVEDO. Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** Editora Contexto. São Paulo. 2014.

QUIVY. Raymond. CAMPENHOUDT. Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** Gradiva Editor. 4ª Edição. Lisboa. 2005.

RATTON. José Luiz. BARROS. Marcelo. (Orgs.) **Polícia, democracia e sociedade.** Lumen Juris Editora. Rio de Janeiro. 2007.

RATTON. José Luiz. **Aspectos Organizacionais e culturais da violência policial.** In RATTON. José Luiz. BARROS. Marcelo. (Orgs.) **Polícia, democracia e sociedade.** Lumen Juris Editora. Rio de Janeiro. 2007.

REBOUÇAS. Helena. **Mutuípe, pioneiros e descendentes.** Editora Universitária Americana. Salvador. 1992.

REICHENHEIM. Michael Eduardo. SOUZA. Ednilsa Ramos. MORAES. Cláudia Leite. MELLO-JORGE. Maria Helena Prado. SILVA. Cosme Marcelo Furtado Passos. MINAYO. Maria Cecília Souza. **Violências e lesões no Brasil: efeitos, avanços alcançados e desafios futuros.** The Lancet. 2011; S5: 75-89.

RENAULT. Sérgio Rabello Tamm. **A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal.** RSP Revista do Serviço Público. Brasília. Abr/Jun 2005.

RIBEIRO. Paulo Jorge. FERRAZ. Thaís Chaves. (orgs.) **Segurança pública temas e perspectivas.** Garamond Universitária. FAPERJ. Rio de Janeiro. 2012.

RIBEIRO. Antônio de Pádua. **O Judiciário como poder político no século XXI**. Estud. av. vol.14 n.38. São Paulo Jan./Apr. 2000.

RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 45.145 de 05 de fevereiro de 2015.

ROCHA. Marisa Lopes da. DE AGUIAR. Kátia Faria. **Pesquisa-intervenção e a produção de novas análises**. Psicol. cienc. Prof. v.23 n.4 Brasília dez. 2003.

\_\_\_\_\_ **Micropolítica e o exercício da pesquisa-intervenção: referenciais e dispositivos em análise**. Psicol. cienc. Prof. Vol. 27 número 4. Brasília. Dec. 2007.

ROMERO. Alirio Villasanti. **Segurança pública e qualidade de vida: fator essencial para o desenvolvimento**. Life Editora. Campo Grande. 2009.

ROSÁRIO. Luana Paixão Dantas. **A legitimidade da função política do Poder Judiciário na democracia constitucional: uma concepção orientada à concretização dos direitos fundamentais**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público. Salvador. 2010.

ROTHER. Rosa Marga. (Corrd.). CORRÊA. Rosália. MELO. Jane. **Segurança Pública: novos instrumentos e herança cultural**. UNAMA. Belém. 2009.

RUIZ. João Álvaro. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos**. Editora Atlas. São Paulo. 1982.

SÁNCHEZ. Pilar Marqués. PÉREZ. Marta Eva González. VARELA. Yolanda. NÚÑEZ. Jorge Vega. CARRAL. Arrate Pinto. SÁNCHEZ. Enedina Quiroga. **El análisis de las redes sociales. Un método para mejora de la seguridad en las organizaciones sanitarias**. Rev Esp Salud Pública, 2013, Vol. 87, n.º 3.

SADEK, Maria Tereza. **Magistrados, uma imagem em movimento**. Editora FGV. 1ª ed. Rio de Janeiro. 2006.

\_\_\_\_\_ **Poder Judiciário: perspectivas de reforma**. Opin. pública vol.10 n.1 Campinas. Maio. 2004.

SANTA INÊS. Adailton Bulhões de. **Cajazeira: ocupação e conflito: o sobe e desce em ladeiras empoeiradas**. Trabalho apresentado à Universidade do Estado da Bahia – UNEB,

como requisito final para obtenção de grau de especialista em História Regional. Santo Antônio de Jesus. 2004.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública, Eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. Editora RT. São Paulo. 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.) **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Civilização brasileira. Rio de Janeiro. 2002.

SANTOS, Altamiro J. dos. **Direito de segurança pública e legítima defesa social**. LTR. São Paulo. 2006.

SANTOS, Paulo Ernani Bergamo dos. **Poder Judiciário e políticas públicas**. Revista Jurídica. ESMP-SP, v. 5, 2014: 217-238.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sergio de. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In Governança democrática e poder local a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Editora Revan. Rio de Janeiro. 2004.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. MADEIRA Lúcia Mori. (Orgs.) **Segurança cidadã**. Tomo Editorial. Rede Escola de Governo. Porto Alegre. 2014.

SAPORI, Luiz Flávio. **Os desafios da Polícia brasileira na implementação da ‘Ordem sob a Lei’**. In RATTON, José Luiz. BARROS, Marcelo. (Orgs.) *Polícia, democracia e sociedade*. Lumen Juris Editora. Rio de Janeiro. 2007.

\_\_\_\_\_. **Torre de Babel**. Revista brasileira de Segurança Pública. Ano 4. Edição 6. Fev/Mar 2010.

SARAVALI, E. G. **Posição Sociométrica do Aluno com Dificuldades de Aprendizagem: contribuições da teoria de Moreno para a educação**. Aprender. Vitória da Conquista-Bahia, v. 1, n.3, p. 79-87, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos fundamentais uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Livraria do Advogado. 10ª ed., ver., atua. e ampl. Porto Alegre. 2011.

\_\_\_\_\_. Maquiavel. "**O príncipe**" e a formação do Estado moderno. Artigo doutrinário inserido no Juris Plenum Ouro, nº 19, maio de 2011.

SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia financeira do Poder Judiciário: a quarta onda?** Em busca da efetividade dos direitos fundamentais. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

SENTO-SÉ. João Trajano. **A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa.** Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 4, nº 3, JUL/AGO/SET 2011, pp. 501-521.

\_\_\_\_\_. Org. **Segurança Pública: "outros olhares, novas possibilidades"**. SPM. Brasília. 2009.

SEVERINO. Joaquim Antonio. **Metodologia do trabalho científico.** Cortez Editora. 20ª ed. rev. e ampl. São Paulo. 1996.

SHECAIRA. Sérgio Salomão. **Criminologia.** 5ª ed. rev. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2012.

SILVA. Alcina Maria Testa Braz da. CONSTANTINO. Gustavo Daniel Constantino. PREMAOR. Vânia Bem. **A contribuição da teoria das representações sociais para análise de um fórum de discussão virtual.** Temas psicol. vol.19 no.1 Ribeirão Preto jun. 2011.

SILVA. Braulio. MARINHO. Frederico Couto. **Urbanismo, desorganização e criminalidade.** In RATTON. José Luiz. AZEVEDO. Rodrigo Ghiringhelli de. (Orgs.) **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** Editora Contexto. São Paulo. 2014.

SILVA. Clóvis L. Machado da. GUARIDO FILHO. Edson R. CAMPOS. Luciano Rossoni. **Campos Organizacionais: Seis Diferentes Leituras e a Perspectiva de Estruturação.** Revista de Administração Contemporânea - RAC, Edição Especial, 2006.

SILVA JUNIOR. Dequex Araújo. **Segurança Pública como cultura do controle.** Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 4. Edição 7. Ago/Set 2010.

\_\_\_\_\_. **Policimento e políticas públicas de segurança Pública: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006).** Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2007.



SILVA. Jorge da. **Controle da criminalidade e Segurança Pública na nova ordem constitucional**. Editora Forense. 2ª edição. Rio de Janeiro. 1990.

\_\_\_\_\_. **Criminologia crítica: segurança e polícia**. Forense. 2ª edição. Rio de Janeiro. 2008.

SILVA. Geélison F. BEATO. Cláudio. **Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito na percepção de eficiência e do contato individual**. Opinião Pública. Campinas. Vol. 19, nº 1, junho, 2013, p.118-153.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 45.

SILVA. Jeovan Assis. FLORENCIO. Pedro de Abreu e Lima. **Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas**. Revista do Serviço Público. Brasília 62(2): 119-136 Abr/Jun 2011.

SILVA. Maria Ozanira da Silva e. **Refletindo a pesquisa participante**. Cortez Editora. São Paulo. 1986.

SILVA. Ovídio Batista da. **Processo e Ideologia: o paradigma racionalista**. Editora Forense. 2ª ed. Rio de Janeiro. 2006.

SILVA. Antônio Braz de Oliveira e. MATHEUS, Renato Fabiano. PARREIRAS. Fernando Silva. PARREIRAS, Tatiane. A. Silva. (2006). **Análise de redes sociais como metodologia de apoio para a discussão da interdisciplinaridade na ciência da informação**. *Ciência da Informação*,35(1), 72-93.

SILVEIRA. José Neri da. **A função do Juiz**. Palestra proferida em Recife, no Tribunal de Justiça (1991) e publicada em foco de artigo doutrinário no Software jurídico da Editora Juris Plenum, nº 65, setembro 2015.

SIQUEIRA. Luciano. **O Consórcio de prevenção da violência na Região Metropolitana do Recife na perspectiva da repactuação federativa das políticas públicas de segurança**. In RATTON. José Luiz. BARROS. Marcelo. (Orgs.) **Polícia, democracia e sociedade**. Lumen Juris Editora. Rio de Janeiro. 2007.

SLAIBI FILHO. Nagib. **Reforma da Justiça**. Editora Impetus. Niterói. 2005.

SMANIO. Gianpaolo Poggio. BERTOLIN. Patrícia Tuma Martins. (Orgs.) **O direito e as políticas públicas no Brasil**. Atlas. São Paulo. 2013.

SMANIO. Gianpaolo Poggio. **Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania**. Em SMANIO. Gianpaolo Poggio. BERTOLIN. Patrícia Tuma Martins. (Orgs.) **O direito e as políticas públicas no Brasil**. Atlas. São Paulo. 2013.

SOARES. Luiz Eduardo. **Notas sobre a Problemática da Segurança Pública**. In Políticas sociais: acompanhamento e análise. Estud. av. vol. 21 n. 61 São Paulo Sept./Dec. 2007a.

\_\_\_\_\_. **A política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. Estudos avançados 21 (61), 2007b.

\_\_\_\_\_. **Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima**. In Prevenção da violência: o papel das cidades. SENTO-SÉ. João Trajano. (org.) Civilização brasileira. Rio de Janeiro. 2005.

SOFIATI. Raphael. **Direito e segurança pública: ensaios e pareceres**. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2001.

SOUZA. Letícia Godinho de. **Depois do 13º tiro Segurança Cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil**. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

SOUZA NETO. Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução de políticas**. Revista Diálogo Jurídico. nº 17. Salvador. 2008.

STUMPF. Juliano da Costa. **Poder Judiciário: morosidade e inovação**. Dissertação apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do Título de Mestre junto ao Programa de Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário. Porto Alegre. 2009. 2011.

SULOCKI. Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de Sulocki. **Segurança pública e Democracia Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança**. Lumen Juris Editora. Rio de Janeiro. 2007.

SUORDEM. Fernando Paulo da Silva. **O princípio da separação dos poderes e os novos movimentos sociais. A administração pública no Estado moderno: entre as exigências de liberdade e organização**. Gráfica de Coimbra. Coimbra. 1995.

TAYLOR. Mathew M. **O Judiciário e as políticas públicas no Brasil**. Scielo. ISSN 1678-4588. Vol. 50, nº 2, Rio de Janeiro, 2007.

TEIXEIRA. Evandro Camargos. **Dois ensaios acerca da relação entre criminalidade e educação**. Tese apresentada para obtenção do Título de Doutor em Ciências. Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura. Piracicaba. 2011.

TONETO. Bernadete. **Segurança Pública: Questão de Justiça**. Editora Salesiana. São Paulo. 2008.

TSCHUMI. Henrique de Sá. **Fluxo do conhecimento sobre plantas medicinais em uma rede de atores da grande Florianópolis**. Dissertação submetida ao Programa de Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Engenharia e Gestão do conhecimento. Florianópolis. 2015.

VELÁSQUEZ. Hugo Acero. **Como recuperar y garantizar la seguridad de los ciudadanos**. In RIBEIRO. Paulo Jorge; e FERRAZ. Thaís Chaves. (orgs.) **Segurança pública temas e perspectivas**. Garamond Universitária. FAPERJ. Rio de Janeiro. 2012.

VIANNA. Paulo Sérgio Aparecido. **Gestão com integralidade e Segurança Pública**. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação Stricto Sensu, Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Programa de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara - UNIARA, como requisito à obtenção do título de Mestre. Araraquara. 2012.

XAVIER. Laécio Noronha. **Políticas Públicas de Segurança**. Editora LCR. Fortaleza. 2012.

WACQUANT. Loic. **Punir os pobres a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]**. Editora Revan. Instituto carioca de criminologia. Rio de Janeiro. 2007.

\_\_\_\_\_. **Corpo e alma Notas Etnográficas de uma aprendiz de boxe**. Relume Dumara. Rio de Janeiro. 2012.

WOLKMER. Antonio Carlos. (Org.) **Fundamentos de História do Direito**. Del Rey Editora. 4ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte. 2007.

\_\_\_\_\_. **História do Direito no Brasil**. Editora Forense. 3ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro. 2006.

YIN. Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5<sup>a</sup> ed. Editora Bookman. Porto Alegre. 2015.

ZAFFARONI. Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal.** 5 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 128.

## REFERÊNCIAS DE MEIOS ELETRÔNICOS

ANDRADE. Vera Regina Pereira de. **A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública**. Sequência (Florianópolis) n. 67 Florianópolis Dec. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552013000200013&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552013000200013&lang=pt)>. Acesso em: 23 set. 2015

BAHIA. Departamento. **Polícia Comunitária e Direitos Humanos, do Governo do Estado da Bahia**. Disponível em: <[http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2644&Itemid=992](http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2644&Itemid=992)>. Acesso em: 01 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <Em <http://www.pactopelavida.ba.gov.br/pacto-pela-vida/o-que-e/>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.734/2012**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. 2009. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/0/III%20Diagn%C3%B3stico%20Defensoria%20P%C3%ABlica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 12 out.2015.

\_\_\_\_\_. PRONASCI. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMID306E59EBED074B93A702ACB0A249141FPTBRNN.htm>>. Acesso em: 27 de set. 2015.

\_\_\_\_\_. GGIM. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/documento-orientador-site-do-mj.pdf/view>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. DATASUS. BUBER. Martin. **Do diálogo e do Dialógico**. Editora Perspectiva. 1ª ed. 3ª reimp. São Paulo. 2014. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2012/c09.def>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

CAMPOS. Ronaldo R. CAZARINI. Edson W. **Análise de Redes Sociais: Métricas e Técnica de Coleta de Dados Em Um Contexto de Compartilhamento de Conhecimento**. *Paper Conference: XX SIMPEP - Simpósio de Engenharia de Produção*, At UNESP - Universidade Estadual Paulista, 2013. Disponível em: <[http://www.researchgate.net/publication/258832256\\_Anlise\\_de\\_Red\\_Sociais\\_Mtricas\\_e](http://www.researchgate.net/publication/258832256_Analise_de_Red_Sociais_Mtricas_e)>

Técnica de Coleta de Dados Em Um Contexto de Compartilhamento de Conhecimento  
Acesso em: 28 out. 2015.

CARVALHO. Vilobaldo Adelídio de. SILVA. Maria do Rosário de Fátima e Silva. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Rev. katálysis vol.14 no.1 Florianópolis Jan./June 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802011000100007&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100007&lang=pt)>. Acesso em: 23 set. 2015

CNI. IBOPE. Disponível em: <[http://www4.ibope.com.br/download/111019\\_cni\\_seguranca.pdf](http://www4.ibope.com.br/download/111019_cni_seguranca.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Terceira Revisão da Inspeção - Área Judicial - 2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/component/phocadownload/category/198-tribunal-de-justica-do-estado-da-bahia#>>. Acesso em: de 11 abr. 2016

CNJ-a. Conselho Nacional de Justiça. Justiça aberta. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/justica-aberta>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

CNJ-b. Conselho Nacional de Justiça. Justiça aberta. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

CNJ-c. Conselho Nacional de Justiça. Metas nacionais. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

CNJ-d. Conselho Nacional de Justiça. Portal da transparência. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/transparencia>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

CNJ-e. Conselho Nacional de Justiça. BRASIL. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80089-programa-pai-presente-completa-cinco-anos-e-se-consolida-no-pais>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

DEPARTAMENTO. **Polícia Comunitária e Direitos Humanos, do Governo do Estado da Bahia**. Disponível em: <[http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2644&Itemid=992](http://www.pm.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2644&Itemid=992)>. Acesso em: 01 abr. 2015.

ANNEMAN, Robert A. **Introduction to social network methods**. Disponível em:  
<[http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/Introduction to Social Network Methods.pdf](http://faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/Introduction%20to%20Social%20Network%20Methods.pdf)>.  
Acesso em: 28 out. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). Disponível em:  
<<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=292240&search=%7Cmutu%7Cu%7Cu%7C>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Disponível em:  
<[http://www4.ibope.com.br/opp/pesquisa/opiniaopublica/download/opp098\\_confianca\\_portal\\_ibope\\_ago05.pdf](http://www4.ibope.com.br/opp/pesquisa/opiniaopublica/download/opp098_confianca_portal_ibope_ago05.pdf), >. Acesso em: 01 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. 2015. Disponível em:  
<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=292240&search=bahia|mutu%7Cu%7Cu%7C>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. MUNIC. 2014. Disponível em:  
<[http://munic.ibge.gov.br/ver\\_tema.php?ordem=6.2&munic=292240&uf=29&nome=mutu%7C3%ADpe&periodo=2014](http://munic.ibge.gov.br/ver_tema.php?ordem=6.2&munic=292240&uf=29&nome=mutu%7C3%ADpe&periodo=2014), >. Acesso em: 11 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro. 2007**. Disponível em:  
<<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122> em data de 21.03.2016  
IBOPE. 2015. In [http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf). >. Acesso em: 27 dez. 2015

INNOVARE. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

IPEA. **Desafios do desenvolvimento**. 2004. Ano 1 . Edição 4 - 1/11/2004. Disponível em:  
<[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

LIMA, Renato Sérgio de. GODINHO, Letícia. PAULA, Liana de. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: a experiência brasileira**. Disponível em:  
<<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5805/IFD-ICS%20DP%20Os%20governos%20subnacionais%20na%20gest%C3%A3o%20da%20seguran%C3%A7a%20cidad%C3%A3.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 set. 2015.

MAGALHÃES, Taís Rodrigues Pereira. OLIVATO, Alessandra. A “**segurança cidadã**”: os casos de São Paulo e Bogotá. V Congresso Latino Americano de Opinião Pública da Wapor

- Opinião Pública, Polarização e Cidadania, 2012, Bogotá. Disponível em:  
<[http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca\\_detalle.php?tema=op&&tipo=artigos%20e%20ensaios](http://www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca_detalle.php?tema=op&&tipo=artigos%20e%20ensaios)>. Acesso em: 27 set. 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, BRASIL, 2009. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_Publica/relatorio\\_final\\_1\\_conferencia\\_seguranca\\_publica.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2016.

MESQUITA NETO. Paulo de. **Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. Análises e propostas.** n° 33. 2006. Disponível em:  
<<http://www.nevusp.org/downloads/down170.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

OBSERVATÓRIO. **Observatório de segurança pública do Estado de São Paulo.** Disponível em: <<http://observatoriodeseguranca.org/seguranca/politicas>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

PNUD. ONU. **Programa Nacional das Nações Unidas para o desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/SegurancaCidada.aspx>>. Acesso em: 27 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Ipea. FJP. **Glossário do Atlas do desenvolvimento humano, 2013.** Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/glossario/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/glossario/)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

\_\_\_\_\_ **Programa Nacional das Nações Unidas para o desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx>>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ipea. FJP. **Atlas do desenvolvimento. Mutuípe-BA.** Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19100](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19100)>. Acesso em: 05 nov. 2015

\_\_\_\_\_. Ipea. FJP. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil 2013a.** Disponível em:  
< [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/mutuipe\\_ba.](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/mutuipe_ba.) >. Acesso em: 21 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ipea. FJP. **Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil 2013b.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ipea. FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013c.** Disponível em:  
< [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)>. Acesso em: 20 mar. 2016.



\_\_\_\_\_. Ipea. FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013d**. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/desenvolvimento\\_humano/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/desenvolvimento_humano/)>. Acesso em: 21 mar. 2016

\_\_\_\_\_. Ipea. FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília, 2014. (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/AtlasdoDesenvolvimentoHumanonasRegi%C3%B5esMetropolitanas.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ipea. FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2003**. Disponível em: <[www.pnud.org.br/atlas/pr/calculoidh.doc](http://www.pnud.org.br/atlas/pr/calculoidh.doc)>. Acesso em: 22 jan. 2016.

RIBEIRO. Ludmila. CRUZ. Marcos Vinicius Gonçalves da. BATITUCCI. Eduardo Cerqueira. **Descentralização da Segurança Pública: Dilemas na Governança**. XXVII Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração (ENANPAD). 2003. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2003/GPG/2003\\_GPG100.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2003/GPG/2003_GPG100.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2015.

ROCHA. Claudionor. **Segurança Pública e seus enigmas**. Estudo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Junho/2011. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema21/2011\\_1380.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema21/2011_1380.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2015.

SADEK, Maria Tereza. (org.). LAMOUNIER. Bolívar. MARQUES JR. Gessé. BONELLI. Maria da Glória. **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. [on line] Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2010. ISBN: 978-85-7982032-8. SciELO Books. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.7476/9788579820328>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

SILVEIRA NETO. Raul da Mota. RATTON. José Luiz. MENEZES. Tatiane Almeida de. MONTEIRO. Circe. **Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: o Caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco**. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files\\_I/i12-a18f8b2a674b482bcc8caaf814b25e1a.docx](http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i12-a18f8b2a674b482bcc8caaf814b25e1a.docx)>. Acesso em: 03 nov. 2015.

SOARES, Luiz Eduardo. **Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil: Três propostas de Reforma Constitucional**. S.d., s.p. Disponível em: <<http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>>. Acesso em: 24 set. 2015.

TCM. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/consulta/legislacao/decisoes/contas-aneais/>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

TOMAÉL. Maria Inês. MARTELETO. Maria Regina. **Redes sociais: posições dos atores no fluxo de informação**. Ec. Bibli.: R. Bibliotecon. Ci. Inf. Florianópolis, n. esp. 1ª sem. 2006. Disponível em: <[https://www.google.com.br/search?q=Redes+sociais%3A+posi%C3%A7%C3%B5es+dos+atores+no+fluxo+de+informa%C3%A7%C3%A3o.&oq=Redes+sociais%3A+posi%C3%A7%C3%B5es+dos+atores+no+fluxo+de+informa%C3%A7%C3%A3o.&aqs=chrome..69i57l566j0j4&sourceid=chrome&es\\_sm=93&ie=UTF-8](https://www.google.com.br/search?q=Redes+sociais%3A+posi%C3%A7%C3%B5es+dos+atores+no+fluxo+de+informa%C3%A7%C3%A3o.&oq=Redes+sociais%3A+posi%C3%A7%C3%B5es+dos+atores+no+fluxo+de+informa%C3%A7%C3%A3o.&aqs=chrome..69i57l566j0j4&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8)>. Acesso em: 28 out. 2015

UCINET. Disponível em: < <http://www.arschile.cl/ucinet/>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

UN. Assembleia Geral das Nações Unidas. 2012. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/763](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/763)>. Acesso em: 08 nov. 2015

WAISELFISZ. Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil**. Flasco Brasil. (2014). Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil\\_Preliminar.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf)>. Acesso em: 25 dez. 2015.

## APÊNDICE

### RELATORIA DO ENCONTRO COM O CONSELHO TUTELAR, SOCIEDADE CIVIL, EXECUTIVO E PODER JUDICIÁRIO – PAZ E JUVENTUDE – 04.07.2012 – CÂMARA DE VEREADORES DE MUTUÍPE.

#### DIRETRIZ:

- Motivação e iniciativa da reunião: violência familiar e social, droga, evasão escolar, conflitos familiares e a falta de comunicação e entrosamento entre os poderes, órgãos e sociedade civil organizada e necessidade de implantação de políticas públicas para a promoção de cidadania;
- Proposta de assunção e execução de “AGENDA DE INTENÇÕES EM FAVOR DA JUVENTUDE E DA PAZ” pelos poderes (executivo, Legislativo e Judiciário), órgãos e sociedade civil;
- Estabelecimento do calendário de reuniões, uma vez no mês, toda primeira quarta-feira do mês;
- Estabelecimento de metas e objetivos – esta ou na próxima reunião?
- Dia da cidadania no Alto da Cajazeira no mês de agosto – definir data e compromissos;
- Teia de relação entre envolvidos de forma harmônica e afinada;
- Questionamentos: PROJovem, CREAS, CRAS, PETI, verbas do fundo municipal estão sendo repassadas (1%) para o CMDCA?

Neste dia se reuniram na câmara os conselheiros tutelares Valdir Queiroz, Idigrey Bitencourt, Carine Ramos, Cheirla Souza e Seilma Andrade, Adriana Barreto (SETRAS), Railda Sousa e equipe (Secretaria de Educação), Sônia Batista (Diretora do Colégio Julival Rebouças), Leila Carolina (Diretora do Colégio Ruy Barbosa), Mariana Angélica (Psicóloga - CREAS), Maria Joseneide (CMDCA), Angélica Andrade (Educadora Social - CREAS), Michele Leal (Assistente Social - CREAS), Ivana Márcia (Assistente Social da secretaria do Trabalho e Assistência social), Angélica Cardoso (Diretora da escola Ana Lúcia Magalhães), Ezequias Santos (Representante de alunos da escola Ruy Barbosa), Moisés Vicente (representante de pais do colégio Julival Rebouças), José Nilton Oliveira (Representante da Câmara Municipal), o senhor Agnelo e Renata (juíza de direitos).

A juíza inicia explanando a respeito das instituições que foram convidadas e os motivos desse convite, reafirmando o fato de possuir afinidade com a temática social, dentre elas, observadas em Mutuípe, que são questões presentes em cidades independente de seus portes, tais como: violência familiar e social, droga, evasão escolar, conflitos familiares e a falta de comunicação e entrosamento entre os poderes, órgãos e sociedade civil organizada e necessidade de implantação de políticas públicas para a promoção de cidadania, paternidade responsável...

Colocando ainda a inteira disponibilidade em se engajar nestas ações em parceria com os órgãos, cada um atuando em suas atribuições criando uma teia de inter-relações aproveitando as instituições e equipamentos sociais do município ampliando suas potencialidades.

Cheirla agradece a parceria do poder judiciário e elogia a disponibilidade em trabalhar juntos pela transformação da situação social no município, abandonando a forma de trabalho individual e inaugurando uma nova ordem de projetos coletivos com contatos, atividades e diálogos sistemáticos.

A juíza observa que nos encontros anteriores com o Conselho Tutelar surgiu à idéia de implantar um projeto desenvolvido pela juíza em Iramaia, que visava apenas sobre a questão das drogas e a implementação de renda, firmando vínculos com órgãos. O projeto tem como sugestão do nome "AGENDA DE INTENÇÕES EM FAVOR DA JUVENTUDE E DA PAZ", que implica em encontros mensais para manter a discussão a respeito das questões sociais que permeiam o município.

A juíza expõe seu diagnóstico sobre a situação do bairro da Cajazeira de acordo com comentários relacionados ao bairro sugeriu que se crie um dia para promover atividades do bairro tendo em vista a sua situação de risco e a questão da autoestima de seus moradores.

Railda expõe que esta idéia foi também nascida na secretaria de educação com o promotor de justiça (Fernando Lucas Carvalho Villar de Sousa), tendo em vista as situações de violência. Por motivos administrativos, a proposta foi postergada, porém reforma a necessidade desses encontros acontecerem e as propostas serem implementadas no coletivo.

Os diálogos correram fortemente em relação à situação de violência nas escolas entre estudantes e funcionários, com indivíduos que ficam no pátio, não entram em sala, ameaçam funcionários, brigas entre moradores de ruas e ainda as queixas que são prestadas junto à delegacia de polícia e a morosidade dos trâmites legais e a situação de risco vai se espalhando na escola e na comunidade. Criando assim lideranças negativas que ocasionam inclusive a evasão escolar tendo em vista as ameaças e conflitos constantes entre estudantes.

A juíza se coloca à disposição para dialogar com os estudantes que estão envolvidos em conflitos constantes tentando compreender melhor e auxiliar na reversão do quadro. Ficando assim acordado que toda quarta- feira do mês, às 16h, na Câmara de Vereadores, o grupo se reunirá em prol da "AGENDA DE INTENÇÕES EM FAVOR DA JUVENTUDE E DA PAZ"

Mariana Angélica coloca que a violência está presente também nas escolas particulares e pode disponibilizar o projeto que aplica em uma escola que trabalha na cidade de Candeias que inclusive versa pelo cuidado e mudança deste processo de liderança



negativa para a liderança positiva, responsabilizando sem estigmatizar. Envolvendo a todos e protagonizando essas lideranças.

Surgiram idéias de mobilizar a comunidade e sensibilizar quanto à violência, a situação dos evadidos que ficam dentro da escola, bullying. Trabalhar com oficinas que envolvam os estudantes em propostas positivas assim também como estender aos bairros e comunidades rurais.

Sônia relembrou a atuação do MOCUM e a aceitabilidade e referência criada na comunidade e em eventos promovidos na Cajazeira, porém, por motivos diversos não houve continuidade.

Adriana pontua que o envolvimento e o despertar do desejo da continuidade das ações por parte da juventude fundamental para que as mudanças históricas e culturais possam estar inseridas em uma estrutura de governo, relacionando com a família. A juventude não sonha, nem tem perspectiva de vida e quando buscam um tratamento e retornam, o meio apresenta ainda as mesmas situações de risco sendo importante buscar a cidadania, porém uma ação que pudesse efetivar políticas, as entidades discutindo e envolvendo a juventude nos espaços em que os jovens vivenciam suas experiências.

Cheirla questiona onde está o lugar do esporte, cultura e lazer em nosso município e a atenção que o município dá a essa juventude em torno dessas políticas públicas que são direitos sociais constitucionais.

A Rua Nova hoje apresenta números em violências que expressam a ausência de esporte e lazer nesta comunidade específica que só vê no centro e na quadra da escola um espaço de expressão de sua juventude.

Adriana explana sobre os programas da Assistência Social tratando inclusive de questões como financiamento, atividades, projetos desenvolvidos.

Foi feita uma proposta de somar na parceria dos diálogos com os estudantes e a juíza, os profissionais do CREAS sendo demarcado que existem atribuições diferentes para estes profissionais em relação a cada uma das políticas públicas. Sendo reafirmada ainda a grande demanda do CREAS tendo ainda que abarcar esta demanda que seria de um profissional na educação no trabalho interdisciplinar.

Diante disso, fica acordado que a juíza faria uma minuta com as responsabilidades de cada um nessa agenda e atividades a serem promovidas pelo grupo participante da agenda.

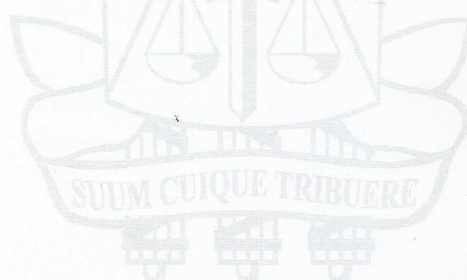
Para o dia de atividade no Alto da Cajazeira – “Cajazeira Cidadã” - (04.08.2012) a partir das 14h, com concentração na escola Maria Júlia, ficam acordadas as seguintes responsabilidades e parceiros:

- Dr. Renata responsabilizou-se pelas palestras sobre famílias e responsabilidade dos jovens;

- As escolas ficam comprometidas a programar duas salas de exibição de filmes e discussão dos mesmos;
- A SEDUC fica responsável pela mobilização das atividades esportivas, recreação e cantigas de roda;
- Angélica (CREAS) vai trabalhar um fantoche e peça teatral;
- O Conselho Tutelar fica responsável pela divulgação deste evento;
- Serviço de manicure e pedicure (Contato: Moisés Vicente – representante dos responsáveis pelos estudantes);
- Pirulitos, Balas, brinquedos: conselho tutelar vai tentar angariar recursos junto ao comércio;

Próxima reunião, dia 18.07.2012 (quarta-feira), às 16h na Câmara de Vereadores para acertar detalhes do dia do evento na Cajazeira e cada participante fica com o compromisso de convidar voluntários para se juntar ao grupo que se formou para juntar forças nessa jornada que se iniciou nesse dia.

*Luzia Marcia de O. Monteiro*



**PESQUISA: “Interação Entre os Poderes do Estado e a Sociedade na Construção de Alternativas para a Segurança Pública: o caso da rede de governança em Mutuípe – Bahia”**

**Responsável:** Renata de Moraes Rocha

**Orientadora:** Profa. Dra. Ivone Freire / **Co-orientadora:** Profa. Íris Gomes

### **ROTEIRO ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**

#### **BLOCO 1 – IDENTIFICAÇÃO**

1. Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_
2. Local da entrevista: \_\_\_\_\_
3. Nome completo: \_\_\_\_\_
4. Idade: \_\_\_\_\_
5. Instituição: \_\_\_\_\_
6. Cargo: \_\_\_\_\_
7. Reside em qual Município: \_\_\_\_\_ 8. Há quanto tempo reside? \_\_\_\_

#### **BLOCO 2 – PERCEPÇÃO SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE MUTUÍPE**

8. O(a) Sr(a). poderia falar um pouco sobre a situação atual da segurança pública no município de Mutuípe?
9. Em comparação com os último 5 anos, como o(a) Sr(a). avalia a situação atual?
  - a. Quais problemas persistem?
  - b. Quais problemas foram reduzidos ou solucionados?
  - c. A qual fator o(a) Sr(a). atribui uma possível melhora, ou piora, no cenário da segurança pública no município?
10. Como o(a) Sr(a) avalia **os serviços** de segurança disponíveis na cidade?
  - a. Como os órgãos do sistema de segurança têm se articulado para resolver as questões da violência e criminalidade?
  - b. O(a) Sr(a). se sente protegido pela estrutura/sistema de segurança disponível na cidade? Por quê?

11. Em sua opinião, qual grupo social encontra-se mais vulnerável em relação às questões de violência e criminalidade no município? **Por quê?**
12. Existem ações de prevenção às violências e criminalidades especificamente direcionadas para estes grupos no município?
  - a. Quais são?
  - b. Quem são os responsáveis?
13. Em sua opinião, quais outras ações de prevenção às violências e criminalidades poderiam ser desenvolvidas no município?

### **BLOCO 3 – ARTICULAÇÃO ENTRE ATORES & ÓRGÃOS DO SISTEMA**

14. Como o(a) Sr(a). avalia a interação entre os órgãos do sistema de segurança pública no município?
  - a. Na questão da comunicação e troca de informações...
  - b. Na questão da confiança entre estes órgãos...
  - c. Na questão da interação entre os órgãos e a sociedade local...
15. Em comparação com os último 5 anos, o(a) Sr(a). acredita que ocorreram mudanças, **positivas ou negativas**, na forma de cooperação entre os órgãos?
  - a. Quais poderiam ser indicadas como principais?
  - b. A qual fator o(a) Sr(a). atribui uma possível melhora, ou piora, na cooperação entre os órgãos do sistema de segurança pública no município?
16. Quais problemas do campo da segurança pública puderam ser resolvidos ou diminuídos a partir da cooperação entre os órgãos? (SOMENTE PARA O CASO DE O ENTREVISTADO APONTAR MUDANÇAS POSITIVAS NA COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS).
17. Pensando sobre os limites ou dificuldades atuais para a cooperação entre os órgãos do sistema, quais problemas não conseguiram ser resolvidos/amenizados? **Por quê?**



18. Como o(a) Sr(a). avalia a participação da sociedade mutuipeense na discussão e implementação de ações para a melhoria da segurança pública no município?
- Em quais ações a sociedade se envolve?
  - Em quais ações a sociedade não se envolve?
  - Quais outras ações a sociedade poderia participar ou propor?

#### **BLOCO 4 – CONHECIMENTO E PARTICIPAÇÃO NO PROJETO MUTUÍPE CIDADÃ**

19. O(a) Sr(a). poderia discorrer um pouco sobre o Projeto Mutuípe Cidadã?
- De onde originou a ideia do projeto?
  - O que o projeto faz?
  - Como funciona? Quais são as regras?
20. O(a) Sr(a). poderia discorrer um pouco sobre sua participação no Projeto Mutuípe Cidadã?
- Com qual frequência costuma participar das atividades e reuniões do projeto?
  - Como costuma atuar? (Sugerindo, acompanhando...)
21. Quais tipos de sugestões o(a) Sr(a). já fez no curso de sua participação no projeto?
- Quais foram levadas em consideração?
22. A sua participação no projeto teve algum tipo de impacto em suas funções profissionais habituais? Se sim, o que mudou?
23. Se sim, cite algumas técnicas, conceitos ou inovações que o(a) Sr(a). aprendeu durante sua participação no projeto
24. Como o(a) Sr(a). avalia o projeto Mutuípe Cidadã?
- Quais resultados no cenário da segurança pública do município podem ser atribuídos à existência e desenvolvimento do projeto?

## **BLOCO 5 - INSTRUMENTO GERADOR SOCIOMÉTRICO**

### Intermediação de informação / difusão de informação no Projeto:

1. Dentre os participantes do projeto, quais as pessoas/órgãos o(a) Sr(a). conversa com **mais frequência para** manter-se informado sobre as questões de segurança pública no município?

a. Por que o(a) Sr(a). escolheu essa(s) pessoa(s)/órgãos?

2. Dentre os participantes do projeto, quais as pessoas/órgãos o(a) Sr(a). **conversa com menos frequência** para manter-se informado sobre as questões de segurança pública no município?

a. Por que o(a) Sr(a). escolheu essas pessoas/órgãos?

### Cooperação prática entre órgãos/Mutualidade no Projeto:

3. Dentre os participantes do projeto, com quais pessoas/órgãos o(a) Sr(a). **se articula com mais frequência para** realizar ações conjuntas de segurança pública no município?

a. Por que o(a) Sr(a). escolheu essa(s) pessoa(s)?

4. Dentre os participantes do projeto, com quais pessoas/órgãos o(a) Sr(a). **se articula com a. menos frequência** para realizar ações conjuntas de segurança pública no município?

a. Por que o(a) Sr(a). escolheu essas pessoas/órgãos?

### Grau de Responsabilidade no projeto

#### 5. Responsabilidade no projeto:

a. A pessoa/órgão principal responsável **pelo projeto Mutuípe** Cidadã é? \_\_\_\_\_

b. E o segundo responsável é: \_\_\_\_\_

c. E o terceiro responsável é: \_\_\_\_\_

d. E o quarto é: \_\_\_\_\_

e. E o quinto é: \_\_\_\_\_

Divisão de responsabilidade entre os poderes no setor da segurança:

**6. Dentre estas** entidades públicas (Prefeito, Polícia Civil, Polícia Militar, Juiz, vereador) quais o(a) Sr(a). acredita ser a(s):

a. O principal(is) **responsável(eis) pela manutenção da segurança** no município? \_\_\_\_\_

b. E o segundo responsável é: \_\_\_\_\_

c. E o terceiro responsável é: \_\_\_\_\_

d. E o quarto responsável é: \_\_\_\_\_

e. E o quinto responsável é: \_\_\_\_\_

**PESQUISA: INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES DO ESTADO E A SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA:** o caso da rede de governança em Mutuípe – Bahia. O Projeto, desenvolvido no âmbito do Mestrado Profissional em Segurança Pública Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia, pretende identificar o conjunto de atores envolvidos na construção de alternativas para a segurança pública, assim como o processo de interação entre estes e a repercussão no campo da segurança em nível municipal.

**Responsável:** Renata de Moraes Rocha

**Orientadora:** Profa. Doutora Ivone Freire / **Co-orientadora:** Profa. Íris Gomes

**Local de aplicação:** Mutuípe.

**Mês/ano:** setembro de 2015

#### QUESTIONÁRIO

1. Idade do entrevistado: \_\_\_\_\_ 2. Sexo do entrevistado: ( ) M ( ) F
3. Escolaridade do entrevistado: \_\_\_\_\_
4. Considerando os últimos 03 anos, você diria que a violência no Município:
  - ( ) aumentou ( ) ficou estável ( ) diminuiu ( ) não saberia dizer
5. O (a) Sr.(a) poderia apontar as causas para diminuição ou aumento da violência no município?
   
\_\_\_\_\_
   
\_\_\_\_\_
   
\_\_\_\_\_
6. Atribua uma nota à sua sensação de segurança de 0 a 10, considerando 0 a sensação de nenhuma segurança e 10 a sensação de máxima segurança: Nota: \_\_\_\_\_
7. O (a) Sr.(a) já foi vítima de algum tipo de violência nestes 3 últimos anos: ( ) sim ( ) não
8. Em caso positivo, de qual tipo? \_\_\_\_\_
9. Como o (a) Sr.(a) se sente em relação à sua segurança:
  - a. Na sua cidade? ( ) muito inseguro ( ) inseguro ( ) seguro ( ) muito seguro
  - b. No seu bairro? ( ) muito inseguro ( ) inseguro ( ) seguro ( ) muito seguro
  - c. No seu domicílio? ( ) muito inseguro ( ) inseguro ( ) seguro ( ) muito seguro
10. Como o (a) Sr.(a) se sente em relação à possibilidade de:
  - a. Ser assaltado: ( ) tenho muito medo ( ) tenho pouco medo ( ) não tenho medo
  - b. Ter sua casa "roubada" enquanto estiver fora ou viajando: ( ) tenho muito medo ( ) tenho pouco medo ( ) não tenho medo
  - c. Sofrer uma agressão física: ( ) tenho muito medo ( ) tenho pouco medo ( ) não tenho medo
  - d. Ser assassinado: ( ) tenho muito medo ( ) tenho pouco medo ( ) não tenho medo
  - e. Sofrer violência doméstica ou familiar: ( ) tenho muito medo ( ) tenho pouco medo ( ) não tenho medo
  - f. Sofrer violência sexual: ( ) tenho muito medo ( ) tenho pouco medo ( ) não tenho medo
11. Com que frequência o (a) Sr.(a) evita **sair de casa à noite** por medo da violência ou criminalidade?
  - ( ) sempre ( ) frequentemente ( ) às vezes ( ) raramente ( ) nunca



12. Com que frequência o (a) Sr.(a) **deixa de ir a lugares da cidade** que gostaria de ir por medo da violência ou criminalidade? ( ) sempre ( ) frequentemente ( ) às vezes ( ) raramente ( ) nunca
13. Com que o (a) Sr.(a) evita **conviver com vizinhos** por medo da violência ou criminalidade? ( ) sempre ( ) frequentemente ( ) às vezes ( ) raramente ( ) nunca
14. Como o (a) Sr.(a) avalia a segurança pública no Brasil? ( ) Péssima ( ) Ruim ( ) Regular ( ) Boa ( ) Ótima
15. Como o (a) Sr.(a) avalia a segurança pública em Mutuípe? ( ) Péssima ( ) Ruim ( ) Regular ( ) Boa ( ) Ótima
16. Como o (a) Sr.(a) fica informado sobre a criminalidade e **violência ocorrida em Mutuípe?** (pode marcar mais de uma opção)  
( ) pela televisão ( ) pelo rádio ( ) jornal/revista impressa ( ) pela internet ( ) por pessoas com quem conversa ( ) de outra forma, qual? \_\_\_\_\_
17. Em sua opinião, qual a **principal causa** da criminalidade?  
( ) Impunidade  
( ) Desemprego  
( ) Omissão do Estado  
( ) Omissão da família  
( ) Tráfico e consumo de drogas  
( ) Perda dos valores morais  
( ) Outra \_\_\_\_\_
18. Qual seria a melhor solução para os problemas de violência e criminalidade no município de Mutuípe (pode marcar até 03 opções):  
( ) Colocar mais policiais nas ruas  
( ) Implementar mais programas de primeiro emprego para os jovens  
( ) Aumentar o período de acesso a escola por parte dos jovens (escola integral)  
( ) Desenvolver programas sociais para a população pobre ou vulnerável  
( ) Combater o tráfico de drogas  
( ) Dar mais opções de lazer e atividades para crianças e jovens fora do horário escolar  
( ) Investir mais na atividade policial  
( ) Diminuir a maioridade penal  
( ) Combater a corrupção
19. Quais órgãos abaixo compõem o sistema de segurança pública no município de Mutuípe? (pode marcar mais de uma alternativa)  
( ) Polícia Militar ( ) Polícia Civil ( ) Poder Judiciário ( ) Ministério Público ( ) Prefeitura  
( ) Câmara de Vereadores ( ) Outro \_\_\_\_\_
20. Qual o papel de cada um destes órgãos, abaixo, no que diz respeito às responsabilidades na área de segurança pública? (pode marcar até 04 alternativas):
- Prefeitura (Executivo Municipal): ( ) prevenir a violência ( ) investigar crimes ( ) reprimir o crime ( ) punir ( ) julgar ( ) aplicar penas e medidas sócio-educativas ( ) nenhum ( ) Outro: \_\_\_\_\_
  - Câmara de Vereadores: ( ) prevenir a violência ( ) investigar crimes ( ) reprimir o crime ( ) punir ( ) julgar ( ) aplicar penas e medidas sócio-educativas ( ) nenhum ( ) Outro: \_\_\_\_\_
  - Poder Judiciário (Justiça) - ( ) prevenir a violência ( ) investigar crimes ( ) reprimir o crime ( ) punir ( ) julgar ( ) aplicar penas e medidas sócio-educativas ( ) nenhum ( ) Outro: \_\_\_\_\_

- d. Polícia Militar: ( ) prevenir a violência ( ) investigar crimes ( ) reprimir o crime ( ) punir ( ) julgar ( ) aplicar penas e medidas sócio-educativas ( ) nenhum ( ) Outro: \_\_\_\_\_
- e. Polícia Civil: ( ) prevenir a violência ( ) investigar crimes ( ) reprimir o crime ( ) punir ( ) julgar ( ) aplicar penas e medidas sócio-educativas ( ) nenhum ( ) Outro: \_\_\_\_\_

21. Qual o papel da sociedade nas questões relativas à segurança pública?

---



---

22. Qual é o seu grau de confiança nas seguintes instituições:

- a. Polícia Militar - ( ) Não Confia ( ) Confia Pouco ( ) Confia ( ) Confia Muito ( ) Não opinou
- b. Polícia Civil - ( ) Não Confia ( ) Confia Pouco ( ) Confia ( ) Confia Muito ( ) Não opinou
- c. Ministério Público - ( ) Não Confia ( ) Confia Pouco ( ) Confia ( ) Confia Muito ( ) Não opinou
- d. Poder Judiciário (justiça) ( ) Não Confia ( ) Confia Pouco ( ) Confia ( ) Confia Muito ( ) Não opinou
- e. Prefeitura Municipal ( ) Não Confia ( ) Confia Pouco ( ) Confia ( ) Confia Muito ( ) Não opinou
- f. Câmara de Vereadores ( ) Não Confia ( ) Confia Pouco ( ) Confia ( ) Confia Muito ( ) Não opinou

23. O(a) Sr.(a) conhece o projeto Mutuípe cidadã? ( ) sim ( ) não

24. O(a) Sr.(a) participa do projeto Mutuípe cidadã? ( ) sim ( ) não

25. **Se não participa** atualmente, já participou em algum momento? ( ) sim ( ) não

26. **Se participa** atualmente, com qual frequência costuma ir às reuniões e encontros?

( ) Raramente ( ) Às vezes ( ) Regularmente ( ) Sempre

27. O(a) Sr.(a) saberia dizer qual o principal objetivo do projeto?

---



---

28. O(a) Sr.(a) saberia dizer de quem foi a iniciativa para implementação do Projeto?

---

29. Na opinião do(a) Sr.(a), o projeto Mutuípe Cidadã teve impacto sobre o cenário da segurança pública no município?

( ) Não teve impacto positivo ( ) Teve pouco impacto positivo ( ) Teve impacto positivo ( ) Teve muito impacto positivo ( ) Não sabe opinar

30. Acaso positiva a resposta, quais os principais resultados?

---



---



---

---

31. A partir da sua experiência no projeto o(a) Sr.(a). a sua percepção quanto à segurança pública mudou?

---

---

32. Em caso positivo, em que consiste a mudança?

---

---

33. Caso tenha respondido que o projeto **não teve impacto positivo**, saberia apontar os motivos pelos quais este não conseguiu impactar a realidade da segurança pública em Mutuípe?

---

---