



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

TATIANA ELEUTÉRIO D'ALMEIDA E PINHO

POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: A PERSPECTIVA DA
TEORIA DOS SISTEMAS LUHMANNIANA NA ARQUITETURA DA
GOVERNANÇA SECURITÁRIA NA BAHIA.

Salvador
2019

TATIANA ELEUTÉRIO D'ALMEIDA E PINHO

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: A PERSPECTIVA DA
TEORIA DOS SISTEMAS LUHMANNIANA NA ARQUITETURA DA
GOVERNANÇA SECURITÁRIA NA BAHIA.**

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

Orientador: Prof. Dr. Dequex Araújo Silva Júnior.

Salvador
2019

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Eleutério D'Almeida e Pinho, Tatiana
Política de Segurança Pública: a perspectiva da
teoria dos sistemas luhmanniana na arquitetura da
governança securitária na Bahia / Tatiana Eleutério
D'Almeida e Pinho. -- Salvador, 2019.
125 f. : il

Orientador: Dequex Araújo Silva Júnior.
Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em
Segurança Pública, Justiça e Cidadania) -- Universidade
Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2019.

1. Segurança Pública. 2. Pacto pela Vida. 3. Teoria
dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann. 4. Governança
Securitária. I. Araújo Silva Júnior, Dequex. II.
Título.

TATIANA ELEUTÉRIO D'ALMEIDA E PINHO

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: A PERSPECTIVA DA
TEORIA DOS SISTEMAS LUHMANNIANA NA ARQUITETURA DA
GOVERNANÇA SECURITÁRIA NA BAHIA.**

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

Aprovada em 19 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dequex Araújo Silva Júnior - Orientador
Doutor em Ciências Sociais
Universidade Federal da Bahia

Profa. Rubenilda Sodré dos Santos
Doutora em Ciências Sociais
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dilson Ant nio Rosário dos Santos
Doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente
Universidade Federal de Pernambuco

*Dedico este trabalho à minha
família. Por me provar que tudo na
vida é possível para aqueles que
não desistem ao longo do percurso.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Deus pelo dom da vida e por ser a minha fonte de fé e força para perseverar sempre e chegar até aqui.

Aos meus pais, Adeimal (*in memoriam*) e Licelêsly, meus eternos exemplos de vida e encorajadores, aos meus irmãos e irmãs, tios (as), primos (as) e sobrinhos (as), pelo incentivo e pela tolerância com minhas ausências.

Aos Márcios da minha vida, meu marido e meu filho, meus amores e fontes da minha energia, pelo amor incondicional, pela paciência e compreensão nos momentos em que não me fiz presente.

Ao Prof. Doutor Dequex Araújo, por todos os ensinamentos, pela orientação, dedicação e entusiasmo.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos, fiéis e incansáveis, que também me ajudaram a vencer mais esta luta, desde a seleção para o mestrado, no crescimento em sala de aula até a conclusão desta pesquisa.

A esperança tem duas filhas lindas,
a **indignação** e a **coragem**;
a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão;
a coragem, a mudá-las.

Santo Agostinho

PINHO, Tatiana Eleutério D'Almeida e. Política de Segurança Pública: a perspectiva da teoria dos sistemas luhmanniana na arquitetura da governança securitária na Bahia. 2019. Orientador: Prof. Dr Dequex Araújo Silva Júnior. 125 f. il. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

A sociedade brasileira tem-se defrontado com dias difíceis decorrentes das sequelas sociais do fenômeno da violência, enfrentado pela segurança pública. Em vista disso, a Bahia instituiu em 2011 o Programa Pacto pela Vida (PPV). Este estudo objetivou analisar a efetividade do modelo de governança securitária adotado pelo PPV, tomando como referência teórico-metodológica a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, bem como discorrer sobre os conceitos dessa teoria, à luz do entendimento da política de segurança pública como um sistema social; examinar os pressupostos de governança e governança securitária; descrever o PPV e os seus referenciais teóricos e empíricos e ainda abordar de forma crítica o PPV, a partir das experiências descritas, as formas de acoplamento estrutural entre as câmaras setoriais e de governança securitária em torno delas. Neste sentido, partiu-se da revisão da literatura sobre a Teoria dos Sistemas e sobre as premissas de governança e governança securitária. Sob o enfoque metodológico, a investigação materializou-se por meio de um estudo de caso, que possibilitasse uma reflexão sobre a política de segurança pública vigente. O procedimento de coleta dos dados adotado foi o bibliográfico e documental. Utilizou-se uma abordagem quali-quantitativa para produção e análise dos dados, sustentada em pesquisa de campo, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário junto à executores da política de segurança pública na Bahia, Pernambuco e Maranhão. O fluxo metodológico adotado foi o hipotético-dedutivo, onde buscou-se verificar se a Teoria dos Sistemas poderia contribuir em desvelar as fragilidades de articulação ou do acoplamento estrutural entre os sistemas-parte que compõem o PPV. A partir da análise de dados foi possível o entendimento da complexidade que perpassa pela teia da segurança pública e sustenta a dificuldade em submeter a uma única regência sistemas igualmente complexos e autopoieticos. E mais, os relatos colhidos permitiram identificar o Comitê Executivo do PPV e a SSP como possíveis acoplamentos estruturais do PPV, e ainda se tornou evidente a preocupação com o insulamento da Câmara Setorial da Segurança Pública dentro do PPV e a vulnerabilidade da atual governança implantada. A implantação de uma nova estruturação organizacional da governança do PPV se impõem como o maior desafio para que o PPV seja capaz de orquestrar os necessários arranjos institucionais. Por fim, conclui-se que o pressuposto desta pesquisa foi confirmado quando, ao se compreender como um acoplamento estrutural consegue estabelecer uma relação entre sistemas distintos, complexos, percebe-se a fragilidade da articulação entre as Câmaras setoriais e entre os órgãos integrantes do PPV.

Palavras-chaves: Segurança Pública. Pacto pela Vida. Teoria dos Sistemas Luhmanniana. Governança Securitária.

PINHO, Tatiana Eleutério D'Almeida e. Public Security Policy: the perspective of the Luhmannian systems theory in the architecture of security governance in Bahia (Brazil). Thesis advisor: Prof. Dr Dequex Araújo Silva Júnior. 2019. 125 s. ill. Dissertation (Public Security, Justice and Citizenship Professional Master Degree) – Law Faculty, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

Brazilian society has been faced with difficult days due to the social consequences of the phenomenon of violence, faced by public security. In view of this, Bahia established in 2011 the Pact for Life Program (PPV). This study aimed to analyze the effectiveness of the security governance model adopted by the PPV, taking Niklas Luhmann's Theory of Systems as a theoretical-methodological reference, as well as discussing the concepts of this theory, in the light of the understanding of public security policy as a system Social; examining the governance and governance assumptions; to describe the PPV and its theoretical and empirical references, and to critically approach the PPV, from the described experiences, the forms of structural coupling between the sectoral chambers and the security governance around them. In this sense, we started with a review of the literature on Systems Theory and on the governance and security governance premises. Under the methodological approach, the investigation was materialized through a case study, which allowed a reflection on the current public security policy. The data collection procedure adopted was bibliographical and documentary. A qualitative-quantitative approach was used for the production and analysis of the data, based on field research, semi-structured interviews and questionnaire application to public security policy implementers in Bahia, Pernambuco and Maranhão. The methodological flow adopted was the hypothetical-deductive one, where it was tried to verify if the Systems Theory could contribute in unveiling the frailties of articulation or the structural coupling between the systems-part that compose the PPV. From the data analysis it was possible to understand the complexity that permeates the web of public security and supports the difficulty in submitting to a single reGENCY similarly complex and autopoietic systems. Moreover, the reports collected allowed the PPV Executive Committee and the SSP to be identified as possible PPV structural couplings, and the preoccupation with the insulation of the Public Security Sector Chamber within the PPV and the vulnerability of the current governance implemented became evident. The implementation of a new organizational structure of PPV governance imposes the greatest challenge for the PPV to be able to orchestrate the necessary institutional arrangements. Finally, it is concluded that the assumption of this research was confirmed when, when understanding how a structural coupling can establish a relationship between different, complex systems, one can perceive the fragility of the articulation between the Sectoral Chambers and between the constituent bodies of the PPV.

Key Words: Public Security. Pact for Life. Luhmannian's Systems Theory. Security Governance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Principais elementos da Teoria dos Sistemas Sociais.....	35
Gráfico 1	Grau de insatisfação dos moradores da Bahia, em 2010.....	67
Mapa 1	Regiões Integradas de Segurança Pública do interior do Estado 733	
Quadro 1	Análise comparativa entre as políticas de segurança pública de PE, BA e MA.....	93
Figura 2	Estrutura Conceitual do Modelo de Governança de Segurança Pública.....	61
Gráfico 2	Taxa de homicídios por grupo de 100 mil habitantes. Bahia x Nordeste x Brasil, (2000 – 2010).....	67
Mapa 2	Regiões Integradas de Segurança Pública da capital do Estado..	74
Gráfico 3	Taxa de condenação no Estado da Bahia, 2009.....	68
Figura 3	Modelo de Gestão - PPV.....	71
Gráfico 4	Série histórica do total de vítimas de CVLI na Bahia.....	76
Figura 4	Modelo estrutural da Câmara Setorial da Segurança Pública na Bahia na perspectiva Luhmanniana.....	788
Figura 5	Política de segurança pública da Bahia na perspectiva da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann	79
Gráfico 5	Percepção dos respondentes quanto ao possível acoplamento estrutural entre o PPV e seus órgãos.....	933
Gráfico 6	Órgão de apoio à gestão do PPV.....	955
Gráfico 7	Órgão do PPV direcionador das intervenções definidas como necessárias pela alta administração.....	966
Gráfico 8	Órgão responsável pela articulação da rede dos atores do PPV. 988	
Gráfico 9	Órgão responsável por coordenar as capacitações direcionadas aos gestores e integrantes dos órgãos que compõem o PPV.	100
Gráfico 10	Órgão responsável prestação de contas das ações o PPV.....	1022
Gráfico 11	Avaliação do modelo de governança do PPV.....	1033

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABSP	Anuário brasileiro de Segurança Pública
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
ASCOM	Assessoria de Comunicação
BCS	Base Comunitária de Segurança
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial - Álcool e Outras Drogas
CBM	Corpo de Bombeiros Militar
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CSSP	Câmara Setorial de Segurança Pública
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DPT	Departamento de Polícia Técnica
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFC	International Finance Corporation
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros
NG	Núcleo de Gestão
OCDE	Organization for Economic Co-operation and Development
OSPE	Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal
PC	Polícia Civil
PDP	Prêmio por Desempenho Policial
PESP-PE	Plano Estadual de Segurança Pública (Pernambuco)
PLANESP 2012-2015	Plano Estadual de Segurança Pública de 2012 a 2015
PLANESP 2016-2025	Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública de 2016 a 2025
PM	Polícia Militar
PPP	Programa Pacto pela Paz (Maranhão)
PPV	Programa Pacto pela Vida

PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSC	Public Sector Committee
REDA	Regime especial de trabalho
RISP	Região Integrada de Segurança Pública
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SDS	Sistema de Defesa Social
SECOM	Secretaria de Comunicação
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento e Ações Nacionais de Segurança Pública
SIAP	Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial
SJDHDS	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SSP	Secretaria da Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
TGS	Teoria Geral dos Sistemas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	TEORIA DOS SISTEMAS LUHMANNIANA	22
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	22
2.2	PRESSUPOSTOS E RELEVÂNCIA	27
3	GOVERNANÇA	36
3.1	REFERÊNCIAS EXORDIAIS	36
3.2	GOVERNANÇA CORPORATIVA	40
3.2.1	Princípios e características	42
3.3	GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	45
3.4	GOVERNANÇA SECURITÁRIA	48
4	PACTO PELA VIDA COMO MECANISMO DE ACOPLAMENTO ESTRUTURAL	62
4.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PPV NA BAHIA: INSPIRAÇÃO PERNAMBUCANA	622
4.2	OUTROS “PACTOS” CONTEMPORÂNEOS	65
4.3	A NECESSIDADE DE UM PACTO PELA VIDA NA BAHIA	66
4.4	O PPV DE FATO	688
4.5	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PPV	70
4.6	OUTRAS CONTRIBUIÇÕES	77
4.7	MODELO ESTRUTURAL DA CAMARA SETORIAL DA SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DO PPV	777
5	ACOPLAMENTOS ESTRUTURAIS DA GOVERNANÇA SECURITÁRIA DA BAHIA	80
5.1	COMPOSIÇÃO DO CONHECIMENTO ATRAVÉS DA METODOLOGIA 800	
5.2	O ACOPLAMENTO ESTRUTURAL E A ARQUITETURA DE GOVERNANÇA SECURITÁRIA POR TRÁS DO PPV	844
5.3	PACTOS PELA VIDA: A HORA DA VERDADE	900
5.3.1	O PPV como mecanismo de acoplamento estrutural	92
5.3.2	A governança securitária estabelecida pelo PPV	99
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS	112
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	122
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	125

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira tem-se defrontado com dias difíceis decorrentes das sequelas sociais do fenômeno da violência. O cenário contemporâneo é de crise endêmica de violência e aumento contínuo dos índices de criminalidade. De acordo com o 10º Anuário brasileiro de Segurança Pública¹ (ABSP), Segurança Pública em números 2016, publicado em dezembro daquele ano pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública² (FBSP), a sociedade continua fraturada pelo medo, conforme demonstra a pesquisa Datafolha, encomendada pelo FBSP, ao revelar que 76% dos brasileiros têm medo de morrer assassinados e 85% têm medo de ser vítima de violência por parte de criminosos.

O 11º ABSP, publicado em outubro de 2017, suscita a triste reflexão ao comparar o número total de assassinatos no Brasil em 2016 ao impacto destruidor da bomba atômica jogada na cidade japonesa de Nagasaki, durante a segunda guerra. Foram mais de 61,2 mil vidas interrompidas pela violência. Isto confirma o quadro grave de negligência para com a vida, destacando inclusive o crescimento no número de latrocínios, isto é, dos roubos seguidos de morte, com o aumento de 50% entre os anos de 2010 e 2016.

Infelizmente, este cenário não foi melhorado no ano de 2017. De acordo com o 12º ABSP, publicado na primeira quinzena de agosto de 2018, as mortes violentas intencionais³ naquele ano ultrapassaram a marca de 63 mil mortes, atingindo o total de 175 mortos por dia. Isto corresponde a um acréscimo de 2,9% em relação ao ano de 2016. As 6 776 armas apreendidas a mais em 2017, em comparação ao total dessas apreensões no ano anterior, não foram suficientes para conter a escalada de mortes, tão pouco a variação positiva de 0,8% no financiamento da política de segurança, com seus 84,7 bilhões gastos em 2017.

¹ O Anuário é um periódico “[...] voltado ao monitoramento de instituições e políticas de segurança pública, com os objetivos de consolidar e difundir o conhecimento produzido sobre o tema no Brasil e incentivar a avaliação como prática de gestão e formulação de estratégias no setor.” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

² “O Fórum Brasileiro de Segurança Pública é uma organização não-governamental que tem como missões principais a promoção do intercâmbio, da cooperação técnica para o aprimoramento da atividade policial e da gestão da segurança pública no Brasil.” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

³ O FBSP classifica as Mortes Violentas Intencionais (MVI) como a soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Na Bahia, os Crimes Violentos Letais Intencionais⁴ (CVLI) não destoam da tendência nacional. Contudo, de acordo com informações da Secretaria da Segurança Pública (SSP) desse estado, após o ápice de CVLI ocorrido em 2016, quando 6 653 vidas foram ceifadas no estado, os dados do ano seguinte, 2017, apresentaram queda, atingindo 6 321 mortes.

Fato é que após 2011, ano de implantação do Programa Pacto pela Vida (PPV), é perceptível a alternância sucessiva entre subidas e descidas nos resultados de CVLI no estado. Esse “balanço” dos dados pode ser explicado de diversas maneiras, porém o esperado é que seja resultado da estratégia definida para controle da criminalidade pela política de segurança pública.

De fato, esse morticínio deriva de inúmeros fatores, de questões econômicas, a partir do enfraquecimento da condição salarial, como preconiza Robert Castel (1998), até o mercado ilícito de armas e drogas, perpassando, obviamente, pela escassez de infraestrutura das cidades, definidas por Manuel Castells (1983) como projeções da sociedade no espaço, pelo declínio da qualidade da educação, da defasagem na saúde, entre tantas outras. Logo, essa complexidade multifatorial requer soluções igualmente múltiplas, que extrapolem as limitações das forças reativas policiais.

Nesta conjuntura, mantendo-se a forma recorrente de se enfrentar a violência, ou seja, como bem afirma Saporì (2007), através de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública, o porvir pode ser uma hecatombe social. A prospecção é de avanço ou na melhor das hipóteses manutenção desses números de vidas ceifadas pela violência, quantidade igualada ou superior a de alguns países em guerra⁵.

Assim, mudanças substanciais são urgentes e priorizar a área da segurança pública é questão improrrogável. A complexidade do tema não permite uma resposta simplória a essa questão. Não se trata de um passe de mágica tão pouco de uma receita pronta. A verdade insofismável nesse caso, qualquer que seja a direção tomada, a estrada a ser percorrida deverá estar alicerçada em

⁴ Na Bahia, de acordo com o Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP) 2012 – 2015, os delitos que compõem o conjunto de CVLI são os homicídios dolosos, latrocínios (roubo seguido de morte) e lesões corporais seguidas de morte. (BAHIA, 2012).

⁵ O Brasil registrou mais vítimas de mortes violentas intencionais (ou pessoas assassinadas) em 5 anos do que a Guerra na Síria no mesmo período, segundo o 10º Anuário brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2016.

diagnósticos precisos, prospecção de cenários, princípios e objetivos claros, de modo a substanciar um planejamento estratégico focado no monitoramento das ações desempenhadas e na avaliação dos resultados alcançados.

Concordante com a definição de uma agenda para a segurança pública, Beato Filho (1999) defende uma política de segurança pública pautada por metas claras e definidas a serem alcançadas através de medidas confiáveis para avaliação desses objetivos e pelos meios disponíveis para sua realização de forma democrática. Esse olhar holístico para a problemática da segurança pública tem impellido o poder público a aprofundar os estudos e as análises científicas na área. Essa busca pelo conhecimento visa propiciar o aprimoramento de suas ações, com efeito, obstando os comportamentos delituosos, na investida quando menos de controlar essa crise.

Essa procura por melhores práticas na área tem despontado cada vez mais para os pressupostos de segurança cidadã. Percepção esta instaurada com a implementação do Pronasci⁶ pelo Governo Federal, em 2007. Vede-se ali, indiscutivelmente, o surgimento de uma nova perspectiva para as políticas de segurança pública. Reconhece-se nesse programa um esforço para que as ações governamentais na área transcendessem as velhas práticas de intervenção meramente repressiva para uma atuação que oportunizasse o exercício da cidadania. O propósito seria fortalecer os princípios democráticos vigentes, posto que “[...] na perspectiva de Segurança Cidadã, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como os fatores que ameaçam o gozo pleno de sua cidadania” (FREIRE, 2009, p. 107).

Dessa maneira, pela primeira vez após a promulgação da atual Constituição, surge a perspectiva de democratização da política de segurança pública, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo. Seguramente, trata-se de uma mudança complexa no paradigma da segurança, entretanto, necessária ao fortalecimento da democracia. Uma segurança pública cidadã, segundo Freire (2009), parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do

⁶ Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi instituído em 2007, estruturado através de parceria com estados da federação, combinando ações de segurança pública com políticas sociais para a prevenção, controle e repressão à criminalidade, principalmente em áreas metropolitanas com altos índices de violência.

controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local.

Essa sinergia de políticas públicas é fundamental para o enfrentamento preventivo efetivo do problema, pois ao se romper os grilhões do desamparo social através das suas intervenções, o Estado oportuniza a organização de uma nova realidade coletiva, o que ecoa substancialmente no desempenho da política de segurança pública, bem como no labor dos profissionais de segurança pública.

Destarte, em um panorama teórico-crítico, como bem diz Bucci (2001), estudar política de segurança pública importa conceber o enfrentamento da tensão decorrente da necessidade de uma postura objetiva e eficaz nas práxis policiais proativo-preventivas, reativo-repressivas e investigativas, aliada a um comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais significativas.

Nesta conjuntura e diante da complexidade do assunto, constata-se que o enredamento de uma política de segurança pública necessita mais que abarcar diversos atores governamentais, porém assegurar uma atuação integrada dos órgãos da segurança pública e, ainda, a adoção de medidas de inclusão social e comunitária. O sistema da segurança pública envolve, segundo Bengochea e outros (2004), num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns.

Em vista disso, para o aperfeiçoamento do sistema de segurança, dotando-o de meios capazes de reprimir e controlar o crime, com um enfoque multifatorial na prevenção, é imprescindível a soma dos esforços de todos os atores sociais, sejam eles governamentais ou não, entes públicos ou privados de diversos setores.

Nessa perspectiva, o Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública, instituiu em 2011, com a Lei Estadual n.º 12.357/11, o Sistema de Defesa Social do Estado da Bahia (BAHIA, 2011a), que implantou o PPV, o qual se tornou a política pública estadual na área.

Em congruência ao Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP) e com objetivo de redução dos riscos que ameaçam a segurança física dos cidadãos, o Pacto pela Vida foi alicerçado em câmeras setoriais de diferentes sistemas-parte do Sistema de Segurança Pública, apostando

na imprescindibilidade da integração efetiva dos vários organismos pertencentes a esferas do poder distintos, que compõem o Programa.

Percebe-se, entretanto, que, derivada da governança estabelecida, a integração dos vários setores governamentais, inclusive os organismos policiais, é um vetor muito sensível no processo de transformação das diretrizes estabelecidas em ações práticas. Essa articulação entre os órgãos da segurança pública e de outras áreas, aderente a modelagem atual da sociedade em rede, onde há a “primazia da morfologia social sobre a ação social” (CASTELLS, 1999, p. 497), orienta-se no sentido de uma gestão compartilhada. A existência de um órgão articulador é imprescindível para o êxito dessa proposta.

Nesta perspectiva, confrontando a temática delineada, qual seja, *desafios na consolidação integrada das políticas de segurança pública*, e seguindo a orientação de Quivy e Champenhoudt (1998) sobre a problemática de uma investigação em ciências sociais, onde essa se trata da perspectiva teórica escolhida para dissertar sobre um problema sinalizado pela pergunta de partida, permeando a ruptura e a construção, eis aqui o problema desta pesquisa: em que medida a *Teoria dos Sistemas Sociais Luhmanniana* pode auxiliar na compreensão da funcionalidade do Programa Pacto Pela Vida como um mecanismo de acoplamento estrutural de sistemas sociais distintos, a partir de um modelo de *governança securitária*?

Coadunando com os ensinamentos de Karl Popper (2008), defensor do método hipotético-dedutivo como caminho a ser percorrido para se chegar a conclusões, por meio do falseamento de hipóteses, optou-se nesta pesquisa científica pelo estabelecimento de uma hipótese para se alcançar um entendimento mais claro sobre a constituição dos laços entre os sistemas partes que compõem o Pacto pela Vida. Assim, ponderou-se como hipótese explicativa do problema que a *Teoria dos Sistemas pode contribuir em desvelar as fragilidades do acoplamento estrutural entre os sistemas-parte que compõem o PPV e sustentam a gestão e a governança securitária estabelecida pela política de segurança pública*.

Deste modo, pretende-se construir um cabedal de informações sobre os pressupostos da Teoria dos Sistemas na arquitetura organizacional do PPV e na governança securitária, atuante por meio das câmeras setoriais de diferentes sistemas-parte do Sistema Estadual de Segurança Pública, de forma a contribuir

para a operacionalização dessa política, com a finalidade de demonstrar a imprescindibilidade da integração dos vários organismos pertencentes a esferas do poder distintos que compõem o PPV, no Estado da Bahia.

A presente pesquisa pautou-se no objetivo geral de analisar a efetividade do modelo de governança securitária adotado pelo PPV, implementado a partir de 2011, tomando como referência teórico-metodológica a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. Para viabilizar o alcance desse objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Discorrer sobre os conceitos da Teoria dos Sistemas à luz do entendimento da política de segurança pública como um sistema social;
- b) Examinar os pressupostos de governança e governança securitária, na perspectiva da estruturação da política de segurança pública;
- c) Descrever o Programa PPV na Bahia e os seus referenciais teóricos e empíricos dentro das estratégias nacionais para a redução do índice de mortalidade ocasionada pela criminalidade;
- d) Abordar de forma crítica o PPV, a partir das experiências descritas, as formas de acoplamento estrutural entre as câmaras setoriais e de governança securitária em torno delas.

O desempenho das funções como policial militar permitiu a esta pesquisadora testemunhar o limite imposto ao esforço operacional das polícias, decorrente da insuficiência de recursos. A formação acadêmica em administração de empresas despertou o incomodo reflexivo sobre os arranjos institucionais que deveriam equilibrar o jogo de poder e força, intrínseco à política de segurança pública. Esses questionamentos ideológicos culminaram na persecução recorrente por novos caminhos que pudessem contribuir para a efetividade da gestão do sistema estadual de segurança pública e essa procura, hoje, se materializa com esta pesquisa científica.

Os referenciais teórico-metodológicos da Teoria dos Sistemas de Luhmann e do conceito de Governança Securitária mostraram-se como importantes instrumentos para a compreensão e interpretação do objeto de estudo deste trabalho, o Programa Pacto pela Vida, visto que este será interpretado como um mecanismo de acoplamento estrutural dos sistemas-parte que compõe o sistema estadual de segurança pública baiano. Nesse sentido, esta pesquisa busca colaborar com a análise interpretativa e avaliativa da gestão estratégica do

programa, na tomada de decisões, com o propósito de possibilitar efetivamente a integração dos vários organismos pertencentes as esferas do poder distintos que compõem o Programa Pacto pela Vida.

Para efeito dessa pesquisa, concebe-se o sistema de segurança pública como “sistema social”, estruturado pelos seguintes subsistemas ou sistemas-parte: a Polícia Militar (PM), órgão responsável pelo policiamento ostensivo, a Polícia Civil (PC), órgão responsável pela investigação criminal, o Corpo de Bombeiros Militar (CBM), órgão responsável pela defesa civil, o Departamento de Polícia Técnica (DPT), órgão responsável pela detecção dos elementos matérias da dinâmica do crime e os demais órgãos internos da secretaria da Segurança Pública, onde todos se acoplam por meio de arranjos institucionais (leis, decretos e portarias), admitindo-se, assim, tal sistema como um sistema complexo, fechado operacionalmente, autorreferencial e autopoietico, organizado em torno de um código binário específico, segurança/insegurança.

Fundamentando-se nos objetivos geral e específicos propostos nesse trabalho de pesquisa e por se constituir num empreendimento que visa compreender o sistema social por dentro do programa “Pacto pela Vida” e sua forma de estruturação e funcionamento, no processo de construção deste trabalho científico foi imperativo a utilização de diferentes técnicas metodológicas, de forma a possibilitar a construção do conhecimento necessário para elucidação das suspeitas iniciais.

Esta pesquisa científica aplicada, cujo interesse revela-se sendo a aplicação dos conhecimentos gerados na prática, iniciou-se com o levantamento de dados e informações julgadas imprescindíveis para o intento final. O procedimento de coleta dos dados secundários ocorreu por meio bibliográfico e documental, apoiado em publicações impressas e eletrônicas sobre o PPV, tais como Relatórios de Gestão do PPV, livros, artigos e periódicos, dentre estes destacam-se produções acadêmicas relevantes sobre o objeto de estudo, como dissertações e monografias com semelhança temática.

Neste processo, foram mobilizadas também informações sem tratamento analítico, mas de fundamental importância para uma melhor compreensão do objeto de estudo, como, por exemplo, alguns arquivos de apresentações de desempenho da Câmara Setorial de Segurança Pública (CSSP), portarias

institucionais da SSP, material cartográfico produzido pela Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SIAP) da SSP etc.

A definição desta pesquisa como um estudo de caso possibilitou uma reflexão mais focada na política de segurança pública vigente, o PPV, sob o prisma de sua governança securitária, ou seja, o fenômeno atual dentro de seu contexto real. Esta pesquisadora teve oportunidade de participar como observadora de algumas das reuniões da Câmara Setorial de Segurança e assim testemunhar os arranjos institucionais em torno da gestão da política pública.

Para dar seguimento à abordagem descritiva da pesquisa, cujo sentido foi a busca de conhecimento, como instrumento para a construção dos dados primários foram realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes do Núcleo de Gestão do PPV, da CSSP e da SIAP, atores efetivos na gestão e condução das ações do programa, o que contribuiu para a investigação da dinâmica de comunicação nas relações entre os agentes do PPV. O ponto de atenção nesta fase da pesquisa foi o entendimento sobre de qual maneira era assegurada a sujeição das organizações envolvidas no PPV às decisões definidas, bem como isto seria monitorado e controlado.

A realização de pesquisa de campo foi de fundamental contribuição para complementar essa análise, posto que ao se utilizar a técnica de coleta de dados direta, mediante a observação da interação de seus componentes ou do acompanhamento direto das atividades gerenciais da CSSP, pode-se evidenciar algumas informações coletadas nas entrevistas bem como ampliar a percepção de outras tantas. Essa investigação em loco permitiu a observação dos fatos tal como ocorrem espontaneamente, logo, de forma não-experimental⁷, ou seja, sem a manipulação das variáveis.

O fluxo metodológico adotado foi o hipotético-dedutivo, onde se buscou verificar se a hipótese estabelecida nesse trabalho era válida, tomando como referência o problema e a pergunta norteadora de pesquisa. Kerlinger (1980) classifica as hipóteses como um poderoso instrumento para a evolução do conhecimento “porque, embora formuladas pelo homem, podem ser testadas e

⁷ “Em um estudo não-experimental, não há ‘manipulação’, não há tentativa deliberada e controlada de produzir efeitos diferentes através de diferentes manipulações. As relações entre fenômenos são estudadas sem intervenção experimental.” (KERLINGER, 1980, p. 3).

mostradas como provavelmente corretas ou incorretas à parte dos valores e crenças do homem.” (KERLINGER, 1980, p. 40).

Diante da persistência das incertezas, outra etapa desta empreitada científica contemplou a realização de *surveys* (levantamentos de dados) por meio de questionários de autoaplicação (VIEIRA, 2009). Estes foram enviados por e-mail, sendo destinados aos integrantes dos órgãos estruturais do PPV Bahia e ainda de servidores do Estado de Pernambuco e do Maranhão, cujas atividades estão relacionadas às políticas públicas de segurança daqueles estados. A amostragem não probabilística aplicada à pesquisa envolveu a seleção de respondentes que estão disponíveis e podem ser estudados, de forma a possibilitar um entendimento aprofundado sobre o objeto de estudo. Na pesquisa qualitativa, essa amostragem intencional busca alcançar indivíduos e locais que possam proporcionar as informações necessárias e que experienciaram o fenômeno social estudado. (CRESWELL; PLANO CLARK, 2013).

O questionário primou pela elaboração de um raciocínio transversal partindo da concepção de acoplamentos estruturais de Luhmann, perpassando pela análise das características da política pública PPV e finalizou com o confronto das características de uma boa governança com a realidade da experiência profissional do respondente. Houve ainda a oferta ao respondente de poder contribuir livremente com comentários sobre o tema abordado, mediante a utilização de uma questão aberta no fim do questionário. Esta estratégia resultou em importantes contribuições para o entendimento do conteúdo sob análise.

Destarte, em razão da proposta de análise descritiva e interpretativa, visando compreender o fenômeno social estudado, esta pesquisa foi construída sob a integração de dois enfoques: o qualitativo e o quantitativo. Creswell e Plano Clark (2013) esclarecem que quando os resultados de um estudo apresentam um entendimento incompleto sobre o problema de pesquisa, torna-se necessário o aprofundamento na análise e neste caso o método misto é usado como uma segunda base de dados, em apoio à primeira base utilizada.

Essa abordagem *quali-quant* ou mista foi a alternativa encontrada para o enfrentamento da complexidade do assunto, pois permitiu agregar instrumentos estatísticos, ao processo de análise dos dados, sem deixar de considerar as informações obtidas nas pesquisas bibliográficas e documentais, entrevistas etc. Trata-se da necessidade de melhorar um estudo com um segundo método. Por

exemplo, os “pesquisadores podem melhorar um projeto quantitativo (p. ex., um experimento ou estudo correlacional) adicionando dados qualitativos ou adicionando dados quantitativos a um projeto qualitativo (por exemplo, a teoria fundamentada ou o estudo de caso).” (CRESWELL; PLANO CLARK, 2013, p. 26).

Finalmente, foi realizado o cruzamento dos dados obtidos e, na sequência, o confronto com as bases teóricas elegidas. Desta conjugação, emergiram as respostas para as inquietações originais deste trabalho, assim como tornou-se possível a elaboração de esquemas mentais representados graficamente, de forma a propiciar o engendramento final sobre as relações dos sistemas sociais (partes) contidos no sistema social Pacto pela Vida (todo).

Visando alcançar o propósito da pesquisa, o trabalho científico foi dividido em cinco capítulos: após o primeiro capítulo introdutório, foi apresentada a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, seus conceitos, pressupostos e relevância, estabelecendo um diálogo com o campo da segurança pública; no terceiro capítulo, abordou-se a concepção de governança e governança securitária, buscando estabelecer uma relação deste assunto com o atual modelo de segurança pública da Bahia implementado com o programa Pacto pela Vida; no quarto capítulo discorreu-se sobre o objeto de estudo desta pesquisa, o programa Pacto pela Vida, elucidando os aspectos históricos, a implementação na Bahia, características etc.; por fim, no quinto capítulo, analisou-se criticamente o PPV através dos conceitos da teoria dos sistemas e de governança securitária explicitadas nos capítulos teóricos.

2 TEORIA DOS SISTEMAS LUHMANNIANA

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

À medida que a sociedade moderna avança no tempo mais complexa e dinâmica ela se torna. Em um entorno envolto em um oceano de informações, cujas megatendências apontam para tsunamis periódicos de mais informações, encontrar um único campo de conhecimento capaz de explicar os fenômenos sociais não tem sido uma tarefa exequível. Estes, os fenômenos sociais, continuam confundido os pesquisadores e cientistas, exigindo uma carga de conhecimento nunca requerida, que favoreça à melhor compreensão dessa nova

ordem social de crescentes poderes dos atores sociais na chamada modernização reflexiva de Giddens, Lash e Beck (2012).

As elucubrações teóricas dos clássicos Durkheim, Marx e Weber iluminaram por anos a sociologia, buscando estabelecer fundamentos gerais para o esclarecimento e conseguinte entendimento da realidade social. Contudo, nem mesmo os rearranjos e combinações dos elementos dessas interpretações clássicas foram suficientes para expandir o esforço interpretativo necessário para trazer luz à escuridão que paira sobre a hipercomplexidade característica da sociedade pós-tradicional.

A concepção durkheimiana de divisão de trabalho, o esquematismo fim/meios de Weber e a reflexão crítica do capitalismo de Marx foram arcabouços para as construções sociológicas desenvolvidas para esse novo momento, em que as “pessoas não estão sendo ‘libertadas’ das certezas feudais e religiosas-transcendentais para o mundo da sociedade industrial, mas sim da sociedade industrial para a turbulência da sociedade de risco global.” (GIDDENS; LASH; BECK, 2012, p. 20). O agir social transformou-se, logo as premissas e convicções sobre este assunto necessitam de um ressignificação.

A construção da nova teia conceitual da sociedade concebida por Niklas Luhmann, além das contribuições advindas das ciências sociais, encontrou nutrimento nas ciências naturais, notadamente, na biologia, através das proposições dos biólogos Ludwig von Bertalanffy e a Teoria Geral dos Sistemas (TGS), que impulsionou a substituição da até então tradicional diferença entre o todo e as partes pela diferença entre sistema e ambiente (LUHMANN, 2016); e, Humberto Maturana e o encerramento operativo, a autopoiesis e o acoplamento estrutural, elementos de sustentação dos pressupostos sociais de Luhmann, cujos pormenores serão analisados na sequência deste capítulo.

Após a Segunda Guerra, através dos estudos sobre autorregulação dos sistemas orgânicos do austríaco Von Bertalanffy, o mundo viu emergir a discussão sobre sistema aberto. Nesta visão organicista, trata-se de um conjunto de unidades reciprocamente relacionadas, caracterizado por um infinito intercâmbio com seu ambiente em um processo de neguentropia⁸ e neste ponto

⁸ Para sobreviver, os sistemas abertos precisam deter o processo entrópico e se reabastecer de energia, mantendo indefinidamente sua estrutura organizacional. É um processo reativo de

há um paralelo ao início das reflexões da Teoria dos Sistemas, onde presumiam a existência de sistemas em condições de construir uma neguentropia, estando aptos a reforçar sua diferença entre o meio (LUHMANN, 2011). A TGS confrontou criticamente a abordagem científica e reducionista prevalente na época apresentando o conceito de autorregulação regenerativa, mais tarde incorporado às reflexões sociais. O professor doutor Sordi (2014), esclarece melhor essa autorregulação sistêmica como sendo

um sistema autorregulado cujo funcionamento é independente da substância concreta dos elementos que a formam, pois estes podem ser substituídos sem dano ao todo, em que o todo assume as tarefas da parte que falhou. Em outras palavras, a complexidade das partes que compõem um sistema deve ser conhecida, e este conhecimento é fundamental para a definição e divisão das partes (SORDI, 2014, p. 5).

Neste baile de dados, informações e conhecimentos, onde a utilidade do que já foi exposto tem se esvaído, a teoria sistêmica de Luhmann tem adquirido inúmeros adeptos, fascinados por suas premissas universais que proporcionam uma infinidade de combinações e relações interdisciplinares, viabilizando inclusive a revisão das teorias que lhe precederam, devido às suas características de superteoria, que o próprio Luhmann (2016, p. 20) define como sendo uma “teoria com pretensões universalistas (e isso significa também que elas incluem a si mesmas e seus adversários)”.

Essa ruptura de paradigma tornar-se capital para uma orientação aproximada sobre a diferença de complexidade que se estabelece entre sistema e meio. Essa complexificação da sociedade pode ser melhor compreendida, segundo Neves e Neves (2006), por meio da concepção dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. O pensamento luhmanniano preconiza os sistemas sociais como sistemas autopoieticos⁹, fechados operacionalmente, autorreferentes e circulares, estruturados com base em uma diferenciação, um código, com o ambiente que

obtenção de reservas de energia que recebe o nome de entropia negativa ou neguentropia. (CHIAVENATO, 2012, p. 304).

⁹ Concepção buscada por Luhmann nas ciências biológicas, inaugurada por Humberto Maturana, aqui compreendida como capacidade de produzir a si mesmo, responsável por aumentar continuamente as possibilidades dentro do próprio sistema, até que a complexidade do meio externo atinja limites não tolerados pela estrutura do sistema, conduzindo-o a uma transformação interna que reestabeleça a diferenciação entre o sistema e o meio. Para mais detalhes ver: Maturana, H. e Varela, F. *Autopoiesis and cognition*, Boston, D. Reidel, 1979.

lhe é externo. A instituição de uma marca é o fator de distinção, que possibilita ao sistema determinar o que lhe é próprio ou exógeno.

Dentro dessa complexidade, os sistemas sociais são operados através da comunicação, dos processos comunicativos validados internamente no próprio sistema. Os demais sistemas existentes, igualmente complexos, e suas informações desorganizadas caracterizam o ambiente externo. Teubner (1993) destaca que a diferença de complexidade entre o sistema e seu entorno é o acicate da evolução social. Quanto à complexidade, Luhmann (2011) aponta que:

A maneira mais acessível de entender a complexidade é pensar, primeiramente, nos números das possíveis relações, dos possíveis acontecimentos e dos possíveis processos. Imediatamente, compreender-se-á que cada organismo, máquina e formação social, tem sempre um meio que é mais complexo, e oferece mais possibilidades do que aquelas que o sistema pode aceitar, processar ou legitimar. (LUHMANN, 2011, p. 184).

Como bem assegura Villas Bôas Filho (2009), a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann é uma compreensão da sociedade como um sistema bloqueado, fechado em seu metabolismo, em suas transformações internas circulares, sua autopoiese, e que não tolera a entrada de outros subsistemas funcionais, estes também fechados e sujeitos de si mesmo. Nesta complexidade, nenhum sistema substitui o outro, tão pouco exerce ingerência direta sobre o outro.

Para Teubner (1993) a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann facilita desvendar a perspectiva sistêmica na sociologia do direito, notadamente na concepção do direito reflexivo, que explica o processo de interação entre fatores externos, as pressões sociais e internos, o formalismo jurídico na configuração dos sistemas jurídicos contemporâneos. Ainda para esse autor, a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann oportuniza uma compreensão mais aprofundada sobre o funcionamento da sociedade.

A ideia de auto-referência e autopoiesis, pressupõe que os pilares ou bases do funcionamento dos sistemas residem não nas condições exógenas impostas pelo meio envolvente às quais tenham de se adaptar da melhor forma possível (como era entendido pela teoria dos sistemas abertos), mas afinal no próprio seio sistêmico. [...] os sistemas procuram essas bases num movimento de auto-descrição que, funcionando como um programa de orientação interno, organiza o sistema de forma que as respectivas operações correspondam a essa mesma auto-descrição (TEUBNER, 2011, p. 32).

Com um cabedal de mais de trinta livros e cerca de trezentos artigos, Niklas Luhmann discorreu sobre os mais variados temas. Ao abordar concepções de economia, sociologia, ciências naturais, religião e direito, entre outras áreas, um entendimento é possível sobre o propósito de instigante sociólogo: a universalidade. Para Kunzler (2004), o propósito de Luhmann não era formular uma teoria específica para determinado âmbito social. “A sua teoria pretende ser universal, capaz de abarcar tudo o que existe, revelando-se uma teoria geral da sociedade”. (KUNZLER, 2004, p. 123).

Longe de ser aplicável restritivamente a um único campo social, suas convicções teóricas foram edificadas de forma a serem capazes de envolver uma totalidade de saberes, apresentando-se desta feita como uma superteoria generalista da sociedade, complexa e reflexiva. Para este fim, a teoria dos sistemas de Luhmann ornou-se de sortidas nomenclaturas originais, que encadeadas tornaram-se viáveis a uma imersão compreensiva da “Ciência da Sociedade”, tornando-se assim a própolis do mel dos estudos sociais da pós-modernidade.

Evidentemente, a aplicação da teoria sistêmica social pode ser utilizada para uma compreensão aprofundada dos fenômenos sociais, em uma totalidade de aspectos, com os mais variados propósitos. Hugues Rabault (2004, p. 347) apreende a concepção luhmanniana como inscrita num “movimento geral de pensamento”, servido de observação e explicação para um mundo complexo, repleto de informações e expectativas.

A teoria sistêmica significa uma reconfiguração cognitiva do mundo a partir de uma nova matriz, organizada sob um novo olhar para um conhecimento já exposto, porém redesenhado sob as perspectivas dos arranjos estabelecidos entre informações já observadas, de forma a relacioná-las ao estado da arte do fenômeno social. Trata-se da leitura das tramas do avesso do tecido social. Já não se questiona sobre a “razão de ser” das coisas, mas investiga-se “a forma de

seu funcionamento e quais as interações que tal sistema realiza com os demais sistemas, bem como as relações internas de seus elementos integrantes” (TRINDADE, 2008, p. 24).

A teoria dos sistemas sociais fechados, circulares e autopoieticos pressupõe que a sociedade “apresenta as características de um sistema, permitindo a observação dos fenômenos sociais através dos laços de interdependência que os unem e os constituem numa totalidade” (ROCHA, 2013, p. 17). Neste prisma, seus pressupostos são determinantes para a compreensão desse sentido e de sua relevância.

2.2 PRESSUPOSTOS E RELEVÂNCIA

Luhmann parte sua expedição pelo viés do fenômeno social através da inquietação gerada pelas questões não respondidas por Parsons¹⁰, em sua pesquisa sociológica originada na análise do *funcionalismo estrutural*¹¹. Este considerava a existência de estruturas específicas nos sistemas sociais, por meio das quais seria possível uma maior compreensão das funções necessárias para a preservação e manutenção do sistema. Parsons, convencido, estabeleceu que essas estruturas sociais se realizam sob a forma de sistema e a operação elementar de construção desse sistema é a ação.

Por quanto, a análise sociológica conduzida por Parsons pressupõe que a ação é uma propriedade emergente (*emergent property*) da realidade social. Essas inflexões teóricas construíram o sistema indutivo de Parsons e inauguraram a visão sistêmica no campo das ciências sociais, onde se destaca a importância do sujeito na dinâmica da ação social. Eis aí um ponto de ressalva de que Luhmann se utiliza para trilhar um novo caminho. Essa ruptura deveu-se à percepção luhmanniana de que a base para a análise sociológica dos sistemas sociais deveria ser as comunicações e não as ações individuais intrínsecas aos subsistemas. Sobre esse paradoxo entre as teorias, o próprio Luhmann (2011) ponderava que:

¹⁰ A teoria dos sistemas de Talcott Parsons serviu de inspiração a Luhmann para a construção da sua própria teoria dos sistemas sociais, com traços distintos.

¹¹ Parsons qualificou o funcionalismo estrutural como a segunda melhor teoria (depois da de Newton), já que tomava como ponto de partida a existência de fato de determinadas estruturas nos sistemas sociais, a partir das quais seria possível perguntar quais funções seriam necessárias para sua preservação e manutenção (LUHMANN, 2011).

a teoria da ação se apresenta mais orientada para o indivíduo na qualidade de sujeito e, dessa maneira, a sociologia se abre à possibilidade de integrar aspectos psíquicos e orgânicos daquele que age; em contrapartida, emprega-se a teoria do sistema para designar realidades de grande escala (macrossociais), de modo a conservar seu caráter de elevada abstração. O resultado dessa controvérsia é a convicção de estar-se diante de dois paradigmas contrários. (LUHMANN, 2011, p. 41-42).

Por Luhmann, o sistema social é separado do seu ambiente psíquico e/ou biológico, tornando-se, por fim, diverso do ambiente. A propósito, não há outro ponto de partida para a Teoria dos Sistemas Sociais distinto desse preceito sobre a diferença entre sistema e meio, segundo o qual Luhmann (2011) sustenta que o sistema é a diferença derivada da diferença entre sistema e meio. Caracteriza-se por uma forma composta de dois lados: sistema/meio. Este pensar aparta o cerne do sistema da ideia do sujeito individual e de suas ações. Os indivíduos integram o ambiente (externo) e não o sistema social. Ainda sobre ambiente:

O conceito de ambiente não deve ser mal-interpretado como um tipo de categoria residual. A relação com o ambiente é, antes, *constitutiva* para a formação do sistema. [...] E o ambiente não é significativo somente para a “manutenção” do sistema, para o reabastecimento de energia e informação. Para a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais, o ambiente é, antes, pressuposto da identidade do sistema, porque identidade só é possível mediante diferença (LUHMANN, 2016, p. 202-203).

O uso tradicional advindo da antiguidade do termo *sistema* como totalidade composta de partes destoa da significação retratada por Luhmann, onde sistema refere-se à diferença entre sistema e meio e é aplicado para explicitar a formação dos sistemas sociais, onde se pode conceber a sociedade constituída basicamente por dois componentes, o sistema e o seu entorno, entendido como ambiente, tudo o que não se encontra no interior do sistema. E nesta perspectiva, a delimitação entre o sistema e o restante ocorre através das operações de comunicação, processos em que se exclui, segundo Luhmann (2011, p. 293), “toda determinação psicológica da unidade dos elementos dos sistemas sociais. Tais sistemas não constam de sistemas psíquicos e, muito menos, de seres humanos de carne e osso”.

Na Teoria dos Sistemas Sociais, o processo basal de construção dos sistemas sociais e de seus elementos constitutivos é a comunicação. Por essa teoria é abandonada a concepção habitual de comunicação como transmissão de

mensagens. Perde-se o nexos nesse aspecto quando se analisa a seletividade do ato de comunicar, logo, “comunicação é um processamento de seleção”. (LUHMANN, 2016, p. 164). Este autor descreve comunicação como um acontecimento seletivo, uma vez que se inicia com a seleção da própria informação, daquilo que será participado. A teoria avança ainda mais na ruptura da concepção metafórica de transmissão sobre o tema ao estabelecer a comunicação como processo seletivo de três posições, estruturado em três aspectos: informação, ato de comunicar e ato de entender. Sobre a comunicação, Luhmann reflete:

Aquilo que ela participa não é apenas selecionado, mas já é propriamente a seleção e, por isso, é participado. Por isso, a comunicação não deve ser vista como processo seletivo de duas, mas de três posições. Não se trata apenas da emissão e recepção com respectiva atenção seletiva; ocorre, antes, que a própria seletividade da informação é um aspecto do processo comunicativo, porque apenas em relação a ela a atenção seletiva pode ser ativada. (LUHMANN, 2016, p. 164).

Dentro de um sistema social é possível existirem tantos outros subsistemas quanto a hipercomplexidade daquele propicie. É nesse processo que começam a surgir códigos particulares de informação. O denominado código binário não tem utilidade para nenhum subsistema além do sistema autorreferencial e encerrado operacionalmente a que pertence e que lhe estabeleceu. Para estes, são os códigos binários os responsáveis pela seleção dos inputs/outputs em relação ao que lhe é externo. Luhmann (2005) explica que esses códigos variam de uma relação para outra, porquanto que o código binário dos meios de comunicação é a informação/não informação, enquanto outros sistemas possuem diferentes códigos binários.

Sobre os códigos binários, Marcelo Neves (2012) exemplifica que estão presentes, dentre vários: consideração/desprezo, na moral; verdadeiro/falso, na ciência; belo/feio, na arte; ter/não ter, na economia; o poder/não-poder, na política. Na perspectiva deste estudo científico, considerando o objeto de estudo como elemento do sistema de segurança pública da Bahia, o código binário a ser considerado será seguro/inseguro.

Em Luhmann, o processo de comunicação ao diferenciar o sistema do meio está produzindo um tipo de operação exclusiva, que só se realiza e é

possível pelo próprio sistema. O sistema não absolve elementos prontos do ambiente, ele (sistema), quando for necessário, seleciona um elemento do ambiente, logo externo a si, e o processa de forma a possibilitar que aquele seja transformado em nova informação, amoldado à complexidade organizacional própria do sistema, para utilização interna no processo de comunicação. Sobre a concepção da comunicação como uma operação, Luhmann afirma que:

A comunicação é uma operação genuinamente social (e a única, enquanto tal), porque pressupõe o concurso de um grande número de sistemas de consciência, mas que, exatamente por isso, como unidade, não pode ser atribuída a nenhuma consciência isolada. E ela é social, porque de modo algum pode ser produzida uma consciência comum coletiva, isto é, não se pode chegar ao consenso, no sentido de um acordo total; e, no entanto, a comunicação funciona. (LUHMANN, 2011, p. 91).

Essa concepção foi herdada da exegese teórica do encerramento operativo, segundo a qual o sistema não pode operar no ambiente, tão pouco pode o ambiente operar no sistema. O contato deste com o ambiente ocorrem através de processos fechados operacionalmente de observação, irritação, seleção e informação, ou seja, os sistemas encerrados operacionalmente só se constituem mediante operações internas, exclusivas, por meio das quais os sistemas estabelecem os seus limites, contudo, “as operações não podem ser empregadas para defender ou atacar o meio.” (LUHMANN, 2011, p. 103). Quanto mais complexo se constituir, mais apto estará o sistema para conhecer o ambiente, por meio de seu encerramento operativo.

Luhmann (2011, p. 111) assevera que “o encerramento operativo faz com que o sistema se torne altamente compatível com a desordem do meio”. Essa independência em relação ao ambiente não pode ser confundida com uma espécie de insulamento do sistema social, pois é justamente através desse fechamento operacional que se materializa as sinapses entre sistema e ambiente.

Por encerramento não se entende **isolamento termodinâmico, mas somente fechamento operacional**; ou seja, que as operações próprias do sistema se tornem recursivamente possíveis pelos resultados das operações específicas do sistema” (LUHMANN, 2011, p. 103, grifo nosso).

Esta explicação esvazia o conteúdo crítico de muitos que inadvertidamente associam a Teoria dos Sistemas Sociais ao retorno à tese de sistemas fechados e à consequente entropia, posto que através do encerramento de operações pode-se distinguir com clareza sistemas pensados como fechados causalmente – característica de sistemas fechados, e os sistemas abertos ao sentido, decorrente do encerramento operativo. Assim, essa propriedade de ser operacionalmente encerrados torna os sistemas sociais capazes de estabelecer internamente sentido a novos elementos do ambiente, isto é, paradoxalmente, permite-lhe a partir de informações de seu exterior/meio fortalecer suas operações através da construção de elementos próprios. Vejamos:

Este conceito de sistema autorreferencialmente fechado não está em contradição com a abertura dos sistemas para o ambiente; o fechamento do modo autorreferencial de operações é, antes, uma forma da ampliação de possíveis contatos com o ambiente; como constitui elementos mais capazes de serem determinados, o fechamento aumenta a complexidade do ambiente possível para o sistema. (LUHMANN, 2016, p. 56-57).

O desenvolvimento dessa percepção da sociedade como um sistema encerrado operacionalmente conduz ao estabelecimento de dois pontos críticos da Teoria dos Sistemas Sociais: a auto-organização e a autopoiese. Luhmann (2011, p. 112) esclarece que “auto-organização significa construção de estruturas próprias dentro do sistema.” O enclausuramento operativo dos sistemas sociais os obriga a construir suas próprias estruturas¹², mediante operações específicas, por exemplo, numa conversa:

[...] o que se disse por último é o ponto de apoio para dizer o que se deve continuar dizendo; assim como o que se percebe no último momento constitui o ponto de partida para o discernimento de outras percepções. A presença corporal em um espaço específico é o eixo fundamental para captar a normalidade da continuidade da percepção. Portanto, o conceito de auto-organização deverá ser entendido, primeiramente, como produção de estruturas próprias, mediante, operações específicas. (LUHMANN, 2011, p. 112-113).

É a autonomia operacional advinda do encerramento operativo que possibilita ao sistema se produzir a si mesmo, sem ingerência do ambiente.

¹² As estruturas são, pois, expectativas sobre a capacidade de conexão das operações, tanto da vivência como da ação; ou expectativas generalizadas do que deve ser comum, mas que não são subjetivas. (LUHMANN, 2011).

Por sua vez, um sistema autopoietico ou autorreferente constitui um sistema em que seus elementos são produzidos e reproduzidos pelo próprio sistema, além de suas estruturas. Luhmann descarta a propositura biológica da condição autopoietica simplesmente como condição necessária e suficiente para a vida, para alça-la à condição de modelo explicativo para qualquer sistema, biológico, psíquico ou social, assumindo como ponto de partida a existência de uma autonomia e neste caso, significa que “somente a partir da operação do sistema é possível determinar o que lhe é relevante e, principalmente, o que lhe é indiferente.” LUHMANN, 2011, p. 120). Logo, não há condicionamento por parte do sistema em responder a todo dado ou estímulo resultante do meio. Assim, novamente nas palavras de Luhmann:

Quando, para explicar o conceito de *autopoiesis*, toma-se como ponto de partida o encerramento de operação, entende-se, então, por *autopoiesis*, que o sistema se produz a si mesmo, além de suas estruturas: há computadores que podem criar seus próprios programas, mas não criar a si mesmos. [...] A categorização da *autopoiesis* assume como ponto de partida a questão radical da autonomia, já que define o sistema a partir de seus próprios elementos. (LUHMANN, 2011, p. 120).

Teubner (1993) destaca que a autopoiese resulta na contínua organização e reprodução de sistemas com referências a si próprios, por meio de operações que buscam suas bases na auto-descrição por eles mesmos feita. O que torna possível a reconstrução deste processo, por meio de regras imanentes de funcionamento, é a sua autonomia – daí a linha estrita que liga a autopoiese e a autonomia sistêmica. Evidencia-se a importância capital da autorreferencia para os sistemas sociais, posto que neste processo enclausurado de própria (re)constituição torna-se imprescindível o direcionamento fornecido por suas próprias estruturas, elas indicam o rumo para as operações.

Conforme já exposto, a teoria dos sistemas luhmanniana prima pelo fechamento operacional e a autopoiesis dos sistemas, e é por intermédio do processo de comunicação que ocorre a abertura cognitiva entre o sistema e o seu entorno, com a finalidade de produção e controle de influências recíprocas. Esta ponte cognitiva é construída por meio de operações seletivas que permitem aos sistemas se acoplarem estruturalmente e se interpenetrarem. Luhmann denomina esta ligação como “acoplamentos estruturais”, oportunidade de diálogo e

abastecimento de informações entre o sistema e o meio sem a perda da autonomia. Luhmann (2011) afirma que:

Os acoplamentos estruturais não determinam os estados do sistema, mas sua função consiste, isso sim, em abastecer de uma permanente irritação (perturbação, para Maturana) o sistema: ou então, do ponto de vista do sistema, trata-se da constante capacidade de ressonância: a ressonância do sistema se ativa incessantemente, mediante os acoplamentos estruturais (LUHMANN, 2011, p. 137).

É possível identificar esses acoplamentos por meio da normatização dos contratos, pela regulamentação da internet ou pela aprovação dos novos modelos de família, por exemplo, no âmbito do Direito. Informações selecionadas no meio externo ao Direito, quais sejam fenômenos econômicos (negócios internacionais), políticos (demandas sociais no campo da tecnologia) ou familiar (novos modelos), irritaram (estimularam) o campo jurídico, que os transformou em novos elementos para utilização interna do próprio sistema jurídico, através de processos de comunicação. Ainda para Teubner (1993),

O direito torna-se autopoietico quando as suas auto-descrições permitem desenvolver e aplicar uma teoria de fontes jurídicas no contexto da qual as normas possam ser geradas através de precedentes jurisprudenciais ou outros processos de criação jurídica endógena. As normas jurídicas são então definidas por referência a operações jurídicas, isto é, componentes sistêmicos “produzem” componentes sistêmicos. (TEUBNER, 1993, p. 85).

Este processo descrito acima ocorrido no sistema social jurídico, Luhmann categoriza como complexidade social adequada, que resulta na transformação e evolução normativa do sistema social. Já para Habermas o processo de reconstrução social ensejado pela evolução normativa do sistema está arraigado nos princípios organizativos que existem para satisfazer as necessidades de adaptação (transformação) do sistema social, designando o nível de aprendizagem da sociedade frente a situações de normalidade ou em casos de crise. Já Teubner, concordando com a teoria luhmanniana, ressalta que a diferença de complexidade entre o sistema e seu entorno é o acicate da evolução social. Refletindo sobre a complexidade apresentada pela teoria luhmanniana e correlacionando-a ao agir social, Silva Júnior (2013) expressa o seguinte:

[...] a noção de complexidade entendida pela elevação das possibilidades, das incertezas, das indeterminações e dos riscos engendrada pela presença de mais elementos oriundos do ambiente no sistema, pois a vida social apresenta uma série de possibilidades que transcendem a capacidade humana mais imediata de percepção, informação e ação. Cada possibilidade oferece uma série de outras possibilidades que são, de forma concomitante, complexas e contingentes, tornando-se inexorável que o indivíduo tenha que optar entre as possibilidades e, ao mesmo tempo, assumir os riscos de sua escolha, inclusive de frustrar suas próprias expectativas. (SILVA JÚNIOR, 2013, p. 31).

Encerrando-se o ciclo de elementos estruturadores da Teoria dos Sistemas, há de conhecer mais sobre a complexidade. Aqui está o pressuposto cuja reflexão buscou inicialmente esclarecer como um sistema pode reagir à elevada complexidade do meio. A preocupação residia na diferença de complexidade que se estabelecia entre o sistema e o meio (LUHMANN, 2011). Essa compreensão parte do pressuposto de que o meio possui uma complexidade muito superior à do sistema e por esta razão é questão de sobrevivência para o sistema a busca pela redução¹³ dessa diferença de complexidade. O conceito de complexidade fica melhor acessível na definição proposta por Luhmann:

A questão da complexidade fica, assim, caracterizada como aumento quantitativo dos elementos: com o aumento do número de elementos que devem permanecer unidos no sistema, cresce em proporção geométrica o número das possíveis relações, determinando, assim, que o sistema se veja obrigado a selecionar a forma como deve relacionar tais elementos. Por complexo se designa, então, aquela soma de elementos, que em razão de uma limitação imanente de capacidade de conexão do sistema, já não possibilita que cada elemento permaneça sempre vinculado. (LUHMANN, 2011, p. 184).

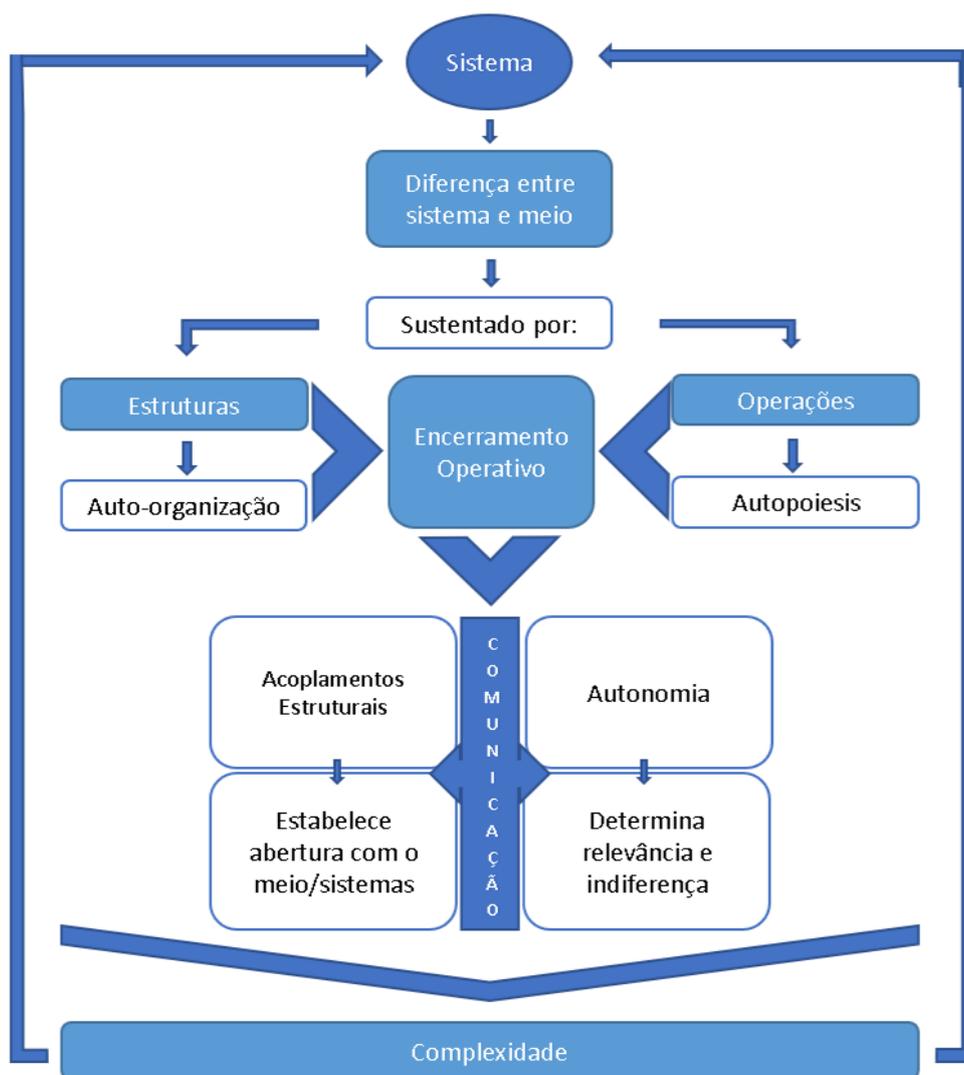
Na Teoria dos Sistemas acoplados, onde os acoplados de modo mais amplo (*loose coupling*) são mais estáveis do que os que apresentam um acoplamento mais estrito (*light coupling*), a complexidade se define por meio de duas palavras, *elemento* e *relação*, considerando que conforme se aumentam os *elementos* que constituem o sistema, aumenta-se também a quantidade de *relações* possíveis entre eles. Com esse entendimento, Luhmann (2011, p. 184) “sustenta que cada organismo, máquina e formação social, tem sempre um meio

¹³ A redução de complexidade, em referência à relação entre o sistema e o meio, diz respeito também ao próprio interior do sistema, quando se trata de compreender as instâncias de racionalidade, as agências de planejamento intrínsecas ao próprio sistema. (LUHMANN, 2011, p. 179).

que é mais complexo, e oferece mais possibilidades do que aquelas que o sistema pode aceitar, processar ou legitimar.”

De tudo exposto e como já dito antes, a Teoria dos Sistemas foi se constituindo como uma superteoria por sua abrangência de abordagem capaz de enfrentar as problemáticas questões da pós-modernidade. A figura 1, a seguir, esforça-se a sintetizar uma ordenação das grandes premissas dessa teoria aqui apresentadas.

Figura 1 – Principais elementos da Teoria dos Sistemas Sociais



Fonte: elaboração própria (2019)

Nesta busca por enfrentar a complexidade do meio com um aumento interno de sua própria complexidade, o sistema cresce e, por conseguinte, surgem limites na capacidade de relação dos elementos, os quais somente

conseguiram se conectar através de acoplamentos seletivos. O próximo capítulo apresentará as percepções sobre governança até se chegar à governança securitária de forma que seja possível uma maior compreensão sobre como esta pode influenciar a redução de complexidade entre sistema e meio, que no caso do estudo aqui se refere à segurança pública e à sociedade, bem como na formulação de acoplamentos estruturais robustos entre seus sistemas-partes.

3 GOVERNANÇA

Há muito que se dizer sobre governança. Definições, características, premissas, entre tantos outros aspectos relevantes. No contexto deste trabalho, o ponto de partida para reflexão, porém, será estabelecido um pouco antes destas complexidades. Assim, ativaremos inicialmente pelo entendimento etimológico.

3.1 REFERÊNCIAS EXORDIAIS

São vastas as explanações acerca da origem do termo *governança*. Uma das mais antigas remonta à Grécia antiga, segundo a qual governança deriva do termo grego *κυβερνηση* (*kuberná*), sinônimo de governo, conduzir, dirigir. Sedley (2003) atribui a Platão, em seus ensaios clássicos sobre ciências políticas, a primeira utilização metafórica do termo para designar a ação de governar, conduzir homens.

A utilização dos termos governo e governança como equivalentes é bastante recorrente, embora possuam significados e dimensões peculiares, extremamente imprescindíveis para a correta compreensão de ambos os termos. Rosenau (2000) assevera que governança não é o mesmo que governo. Para este autor, governança é um fenômeno mais amplo que governo e abrange as instituições governamentais. Desta forma, aqui, a imprecisão de interpretação precisa ser melhor confrontada para possibilitar a ponderação ambicionada neste trabalho.

A existência de um centro de autoridade formal, escorado no poder de polícia, confere ao governo uma singularidade essencial para que haja o desdobramento de suas atividades. Por ser uma concepção mais geral, não há essa imprescindibilidade de autoridade formal à governança. Esta, inclusive,

assimila mecanismo informais, de caráter não-governamental. Sobre Isto, Rosenau (2000) estabelece o seguinte:

Governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. (ROSENAU, 2000, p.15-16).

Avançando nessa observação, Rosenau (2000) afirma que a governança é um sistema de ordenado que só funciona se for aceito pela maioria ou ao menos por seus atores mais poderosos, enquanto os governos podem funcionar inclusive diante de amplo posicionamento contrário à sua política. Nesta lógica, referindo-se às funções imprescindíveis para a continuidade sistêmica, a governança sempre é eficaz. Ainda para Rosenau (2000), o oposto a este cenário seria anarquia ou caos, e não uma governança ineficaz, posto que na desordem a governança não é idealizada para existir de fato. De outro modo, o governo admite a possibilidade de ser eficaz ou ineficaz, embora esta última não seja a opção desejável.

Outro termo transversal às palavras governo e governança é a palavra governabilidade. Bresser Pereira (2006) deslinda-a em seus relatos sobre a Reforma do Estado ocorrida no Brasil na época do governo de Fernando Henrique Cardoso, senão vejamos:

Os problemas de governabilidade não decorrem do “excesso de democracia”, do peso excessivo das demandas sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político. Nosso pressuposto é de que o problema político da governabilidade foi provisoriamente equacionado com o retorno da democracia e a formação do “pacto democrático-reformista de 1994”, possibilitada pelo êxito do Plano Real e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso. (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 238).

No episódio em comento, fica evidente o impacto positivo para um bom governo, do planejamento e estabelecimento de condições favoráveis, sejam elas políticas, sociais, econômicas dentre outras, viabilizadoras da concretização de suas propostas. No caso específico, ainda segundo Bresser Pereira (2006, p. 238), “o pacto deu ao governo condições políticas para ocupar o centro político e

ideológico e, a partir de um amplo apoio popular, propor e implementar a reforma do Estado”.

O uso da palavra governança, após os acordos pós Segunda Guerra Mundial¹⁴, em 1944, por meio da variante francesa *gouvernance*, tornou-se de domínio público. A tradução para a língua inglesa, *governance*, também contribuiu para essa expansão. Remota a essa época a utilização sistemática das concepções sobre governança, notadamente como reflexo dos novos arranjos internacionais envolvendo os países no pós-guerra, bem como da reestruturação interna de muitos deles.

Em *Governance and Development*, o Banco Mundial (1992, p. 01) deslinda governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”. Esta visão do Banco Mundial sobre governança como mecanismos adotados pelos governos avança para a percepção do “exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 03) bem como sua capacidade de condução das suas políticas públicas definidas.

A palavra “administração” empregada nesta concepção sobre governança revela o liame entre estas duas formas de condução. Para Chiavenato (2012, p. 01) “Administração significa a condução racional das atividades organizacionais e trata de planejamento, direção e controle das atividades da organização”. Por tudo já visto até aqui, pode-se concluir que a governança desagua na administração¹⁵, de forma a conduzi-la na perspectiva julgada adequada para quem exerce a governança. Depreende-se, pois, que exercer a governança é mais amplo que administrar, posto que governança significaria a maneira de conduzir a condução (administração).

¹⁴ A Conferência de Bretton Woods, realizada nos EUA, em julho de 1944, reuniu os 45 países aliados após o fim da Segunda Guerra com o propósito de reorganizar o sistema financeiro mundial. A reconstrução do capitalismo estabelecida por esta nova ordem econômica global foi alicerçada na instituição do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird ou Banco Mundal).

¹⁵ A palavra Administração vem da junção dos termos do latim, *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) e significa aquele que realiza uma função sob comando de outrem, ou seja, aquele que presta um serviço a outro. No entanto, essa palavra sofreu uma radical transformação em seu significado original. A tarefa da Administração passou a ser interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados. (CHIAVENATO, 2012).

Nestas poucas linhas a respeito destas concepções, convém inserir outro conceito, o de *governabilidade*, cujo morfema lexical já confessa sua direta relação com a concepção de governo. A governabilidade reúne o conjunto das condições necessárias ao exercício desse poder, derivando da legitimidade do governo fornecida a este pela sociedade. Também nesta interpretação, Michael Foucault (2004) conceitua governabilidade como:

O conjunto das práticas pelas quais é possível constituir, definir, organizar, instrumentalizar as estratégias que os indivíduos, em sua liberdade, podem ter uns perante aos outros. São indivíduos livres os que procuram controlar, determinar, delimitar a liberdade dos outros e que, ao fazer isso, dispõem de certos instrumentos para governar os outros. Isso repousa tanto na liberdade. (FOUCAULT, 2004, p. 286).

Sob essa ótica, governabilidade, conforme Santos (1997), relaciona-se às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342). Contudo, antes de se falar em governança, é imprescindível o estabelecimento da governança, em sendo o contrato consentido pelas partes com o propósito de polir as arestas resultantes de possíveis confrontos de interesses. Neste pensamento, Machado Filho (2006) assevera que,

Em uma empresa privada ou pública, clube, associações, cooperativas, universidades, sempre existirão conflitos de interesses, derivados da delegação de algum tipo de poder. Isto é, “alguém” governa em nome de “alguém”, que delegou direitos para o exercício do poder. Na sua essência, a governança trata da minimização de assimetrias e conflitos de interesses à delegação de poder. (MACHADO FILHO, 2006, p. 76).

Assim, enquanto a governabilidade representa os requisitos sustentadores da prática do poder inerente ao governo, a governança ocupa-se do desempenho dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade durante a gestão, o agir do governo. Aqui, o termo *gestão* é utilizado para representar a ação do governo, porém sua aplicabilidade como sinônimo para administração é bastante trivial. É apropriado neste ponto clarificar esta idiosincrasia. Tal qual administração, gestão também derivou do latim, no caso o termo *gerere*, que remete a conduzir, governar.

As palavras gestão e administração são comumente aplicadas como sinônimos, não obstante a primeira seja mais associada ao setor empresarial, à medida que as organizações públicas se identificam mais habitualmente com a segunda nomenclatura. Drucker (1975) reforça que ambas têm a função, as tarefas e o trabalho de gestão e de que é de gestão que ambas instituições necessitam.

Cabe registrar que algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, em outras, seu uso denota a intenção de politizar esta prática (GRACINDO; KENSKI, 2001). E nessa perspectiva, uma governança bem estruturada e com princípios arraigados no ambiente corporativo pode inibir ou até inviabilizar a utilização da organização para fins pessoais distintos dos objetivos estratégicos definidos.

Para um melhor entendimento sobre governança dentro do cenário corporativo é necessário refletir sobre o que já foi visto até este ponto, porém agora sob o prisma da realidade corporativa, com todas as suas nuances e emaranhados de regras, imposições e deliberações.

3.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA

Partindo da sua concepção etimológica de *direção*, *condução*, a governança aplicada ao ambiente corporativo, isto é, a governança corporativa, é um conjunto interligado de elementos de gestão e poder, estruturado em princípios, propósitos e práticas, por meio do qual as instituições são conduzidas e monitoradas. Segundo Andrade e Rossetti (2014), ela abrange as relações entre os entes constituintes dessa organização, bem como os atores externos que com ela também se relacionam, de maneira a assegurar a manutenção dos direitos das partes interessadas¹⁶.

O professor Silva (2014, p. 5) conceitua governança corporativa como uma reunião de princípios e práticas com o objetivo de minimizar “os possíveis conflitos de interesses¹⁷ entre os diferentes agentes da companhia

¹⁶ Para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (2002, p.1) a governança corporativa pode ser compreendida como “um conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital”.

¹⁷ Segundo o IBCG (2018), a Governança Corporativa surgiu para superar o "conflito de agência" clássico. Nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado

(stakeholders)”. Está evidente que o grande desafio dessa governança corporativa desde a sua origem¹⁸ em nada difere-se do desafio da governança em geral, manter os interesses secretos dos dominantes, sejam eles o governo ou acionistas, apartados do propósito da maioria, seja ela a população ou todas as partes constituintes de uma corporação. Silveira aprofunda essa tese:

Governança Corporativa lida com o processo decisório na alta gestão e com os relacionamentos entre os principais personagens das organizações empresariais, notadamente executivos, conselheiros e acionistas. O tema pode ser definido como o conjunto de mecanismos que visam a fazer com que as decisões corporativas sejam sempre tomadas com a finalidade de maximizar a perspectiva de geração de valor de longo prazo para o negócio. (SILVEIRA, 2010, p. 2-3).

Assim, como bem assegura Machado Filho (2006), governança corporativa é um conjunto de boas práticas adotadas para o desenvolvimento das empresas, primando pela proteção e alinhamento dos interesses das partes envolvidas, minorando possíveis conflitos, propiciando um monitoramento mais transparente e efetivo das ações adotadas. As atividades dessa governança deverão sempre focar em aperfeiçoar o desempenho corporativo, resultante de uma administração lastreada em qualidade e proteção do valor corporativo e interesses coletivos. Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), em seu Código das melhores práticas de Governança Corporativa:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. (IBGC, 2015, p. 20).

(administrador) o poder de decisão sobre a empresa (nos termos da lei), situação em que podem surgir divergências no entendimento de cada um dos grupos daquilo que consideram ser o melhor para a empresa e que as práticas de Governança Corporativa buscam superar.

¹⁸ Oliveira (2015) deslinda que a Governança Corporativa foi originada em um tripé, formado pelo fundo LENS, pelo relatório Cadbury e pelos princípios da Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE); e todas essas variáveis culminaram no processo correspondente à criação da Lei Sarbanes-Oxley, uma consolidação do aprimoramento dos princípios daqueles estudos anteriores.

Como se pode verificar, as boas condutas de governança corporativa têm proporcionado grandes mudanças na gestão das corporações do setor privado. As estratégias aplicadas incentivam o seu crescimento e buscam aumentar o seu valor. As ferramentas de gestão utilizadas neste contexto apresentam-se como propulsoras de desempenhos corporativos também no setor público, onde possuem a capacidade de alavancar a transformação gerencial da administração pública iniciada nos anos 90.

3.2.1 Princípios e características

Os fundamentos da governança corporativa orientam como as organizações atuais devem ser estrategicamente dirigidas e integrativamente gerenciadas. Neste entendimento, o IBGC defende a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade como princípios capitais. A transparência (*disclosure*) e a prestação de contas (*accountability*) conduzem a um controle holístico das organizações, efetivado por uma gestão empreendedora e ética, apropriada para cada contexto específico, seja ele público ou privado, além de impactar na reputação da corporação e na sua confiabilidade. O Guia prático de Governança Corporativa: Experiências do Círculo de Companhias da América Latina do International Finance Corporation (IFC, 2009), órgão membro do Grupo Banco Mundial, instrui que:

A prestação de contas é essencial. Melhores resultados operacionais e uma prestação de contas mais clara também podem ter um papel importante na melhora da reputação de uma companhia. A reputação e a imagem de uma empresa são efetivamente parte integral, embora intangível, de seus ativos. As empresas que respeitam os direitos de acionistas e dos credores e garantem transparência e prestação de contas financeiras serão consideradas defensoras dos interesses dos investidores. Consequentemente, esse tipo de organização tem maior possibilidade de ser considerada um ilustre cidadão corporativo e, portanto, terá mais confiança e boa reputação junto a seus públicos. (IFC, 2009, p. 33).

É imprescindível a existência de princípios norteadores para a adoção de um modelo de administração, porquanto, independente do ramo de atuação corporativo, seja ele público ou privado, é imperiosa a necessidade de estabelecimento de critérios justos e coerentes com os propósitos institucionais como balizadores das tomadas de decisões estratégicas. Neste sentido, Oliveira

(2014) defende que a transparência deve se tornar uma *personalidade* da empresa pública e que, embora não seja algo fácil, aquelas empresas que conseguem tal situação alcançam um diferencial administrativo. Ainda para Oliveira (2014):

A governança corporativa, sustentada pela adequada transparência de informações, pode ser considerada a razão básica do aumento de atratividade de uma empresa, quer seja no mercado financeiro, quer no mercado comercial; e, no caso das empresas pública, também no “mercado” formado pela população. (OLIVEIRA, 2014, p. 158).

Consoante o Código de melhores práticas de governança do IBGC (2015), a estruturação da Governança Corporativa em quatro princípios confere-lhe um grande potencial de alcance de seus objetivos. A adequação das práticas corporativas àqueles princípios “resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros.” (IBGC, 2015, p. 20). Seguros do grau de seriedade que permeiam as decisões estratégicas tomadas, os *stakeholders* (partes envolvidas) e os *shareholders* (acionistas) tendem a tornarem-se aliados na implantação das boas práticas de governança.

Juntamente com a transparência e a prestação de contas, a *compliance* e o *fairness*, sustentam o regramento e controles estabelecidos por um modelo de governança bem estruturado, percebido também através do movimento das ações corporativas na direção do cumprimento fiel das leis (*compliance*) e no tratamento justo e isonômico (equidade ou *fairness*) entre todas as partes, sejam acionistas ou interessados. Oliveira (2014, p. 161) assevera que a prática tem comprovado que “a estruturação e a consolidação efetivas dos direitos dos acionistas ou cotistas, principalmente os minoritários, é importante fator para a maior atratividade da empresa pública.”

Neste entendimento, a fiscalização e avaliação do desempenho da gestão corporativa realizada por um Conselho de Administração é fundamental para a representação efetiva de seus proprietários. Oliveira (2015) propõe que a missão do Conselho de Administração seja preservar o patrimônio e potencializar o retorno do investimento dos acionistas, zelando pelos valores, crenças e propósitos destes. De igual modo, a atuação de uma auditoria externa assegurará o alinhamento legal e aprovação da veracidade das demonstrações contábeis

compartilhadas. Em relação ao processo de auditoria inerente às práticas de governança corporativa, Oliveira (2015), destaca:

[...] é importante que todo esse processo seja realizado de forma independente e acumulativa, mas também questionadora e verificadora. Essa é a forma ideal de as empresas consolidarem a atuação dos órgãos verificadores do nível de respeito aos processos estabelecidos e às leis vigentes. (OLIVEIRA, 2015, p. 46).

Convém destacar que todos os mecanismos de funcionamento de uma boa governança corporativa devem estar alicerçados no uso de critérios éticos, imprescindíveis para tomadas de decisões mais equilibradas e refletidas. Ainda para IBGC (2015),

Sem a presença da ética, no entanto, o conjunto das boas práticas de governança pode não ser suficiente para evitar os desvios comportamentais e suas consequências danosas à empresa, a seus sócios e à sociedade em geral. A ética se consolida na aplicação diária de valores e princípios claros, coerentemente exercitados por sócios, administradores, executivos, funcionários e terceiros. A atuação ética dos indivíduos permite que as melhores práticas conduzam as organizações à boa governança, reduzindo suas chances de fracasso e aumentando as de sucesso. (IBGC, 2015, p. 18-19).

Assim, o exercício dos fundamentos das boas práticas da governança corporativa, sob o manto de um regramento ético, pode proporcionar um equilíbrio de poder no ambiente corporativo, colaborando para com a convergência dos múltiplos interesses existentes em benefício do desempenho organizacional.

Existem dois potenciais benefícios principais que a boa governança pode acarretar às empresas: os benefícios externos, associados à maior facilidade de captação de recursos e à redução do custo de capital; e os benefícios internos, vinculados ao aprimoramento do processo decisório na alta gestão. (SILVEIRA, 2010, p. 7).

Assim, ao otimizar a gestão corporativa, as melhores práticas de governança corporativa podem maximizar o valor da empresa, bem como sua atratividade, favorecendo deste modo o seu acesso ao capital, contribuindo para sua longevidade. Oliveira (2015) considera que entre os maiores resultados almejados pelas empresas estão o resguardo do patrimônio, a atratividade e o valor da empresa. Contudo, tão significativo quanto compreender esses benefícios de uma boa governança corporativa é o entendimento de que esses

ganhos podem ser alcançados sem investimentos vultuosos, pois se trata muito mais de mudanças comportamentais do que aquisições ou contratações.

Esse custo de investimento relativamente baixo contribuiu para a adoção dessas práticas de governança corporativa também no setor público. Totalmente aderente ao anseio de melhoria no modelo de gestão da administração pública, a governança corporativa encontrou o cenário propício a mudanças comportamentais dentro das repartições públicas, como será visto a seguir.

3.3 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Está evidente que a adoção de boas práticas de governança é imprescindível a qualquer organização, seja pública ou privada. Contudo, no setor público as contribuições advindas extrapolam os limites da gestão e alcançam a própria população ao oportunizar o desenvolvimento do país e do bem-estar social. O Tribunal de Contas da União¹⁹ (TCU), em seu *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* defende que “para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade” (BRASIL, 2014b, p. 16). Assim, uma boa governança torna-se uma opção sensata para a persecução do interesse coletivo.

As transformações econômicas e sociais da história recente do país impuseram ao setor público brasileiro uma revisão geral em suas práticas, algumas ainda enraizadas no modelo patrimonialista de gestão e que muitas vezes visam tão somente atender interesses distintos dos coletivos. A construção dessa nova gestão pública ocupou-se de construir uma maior e legítima interação entre Estado e sociedade, por meio da busca de uma gestão eficiente congruente às técnicas corporativas encontradas em larga escala na gestão do setor privado. Sobre tal evolução, o Ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso (2006), assevera que:

¹⁹ Em 2014, o TCU lança a 2ª versão do Referencial básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração pública. Este documento propõe-se a colaborar com a incrementação do desempenho de órgãos e entidades públicas, ao organizar em um só lugar as boas práticas de governança pública.

Nós temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidades dos funcionários, entre outras. (CARDOSO, 2006, p. 17).

É perceptível o foco no aumento da qualidade dos serviços prestados e na produtividade no processo de metamorfose pelo qual as instituições públicas vêm passando. Questão de destaque nas agendas políticas das últimas décadas, a reforma do Estado²⁰ segue percorrendo esse caminho sustentado por premissas concernentes aos princípios de uma boa governança e que buscam potencializar a capacidade estatal de agir de forma compatível aos anseios da sociedade. Neste contexto, Cardoso (2006, p. 16), sustenta a necessidade do Estado se reorganizar, sendo premissa para isso “adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados.” Logo, a necessidade de alinhamento ao desejo social, trouxe a gestão pública para um novo patamar de profissionalismo.

A estruturação de uma boa governança no setor público não se restringiu à adesão aos princípios já elencados da governança corporativa. Houve um incremento de valores e premissas em face da vicissitude própria dos órgãos da administração pública. Além de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade, para o alcance de uma boa governança é necessário que sejam considerados ainda a legitimidade, a eficiência e a probidade. Princípios estes imprescindíveis para o processo de avaliação da governança e da administração pública. O Banco Mundial (2007, p. 75), sobre isto, sugere que a análise precisa “basear-se no cumprimento de sete regras geralmente aceitas, princípios de boa governança: legitimidade, prestação de contas, responsabilidade, equidade, transparência, eficiência e probidade.”

Acredita-se que esses alicerces bem estruturados possam assegurar uma administração pública moderna, gerencial, com um processo de avaliação de suas próprias ações forte e bem definido, capaz de atrair uma maior participação

²⁰ A reforma do Estado, para o professor BRESSER-PEREIRA (2006, p. 23) “Envolve aspectos políticos – os que se relacionam com a promoção da governabilidade -, econômicos e administrativos – aqueles que visam a aumentar a governança. À vista disso, não há como analisar uma arquitetura de governança corporativa sem embrenhar na investigação das práticas adotadas pela administração, seja ela pública ou privada.

da sociedade. A Internacional Federation Accountants (IFAC), no Estudo 13 do Public Sector Committee (PSC), declara que:

A boa governança no setor público incentiva a tomada de decisão mais bem informada e de longo prazo, bem como o uso eficiente de recursos. Fortalece a responsabilidade pela administração daqueles recursos. Boa governança é caracterizada por uma avaliação robusta, que coloca pressões importantes na melhoria do desempenho do setor público e no combate à corrupção. Uma boa governança pode melhorar a liderança organizacional, o gerenciamento e supervisão, resultando em intervenções mais eficazes e, finalmente, melhores resultados. (IFAC, 2013, p. 6).

Neste sentir, para alcance de melhores resultados, consequência de novas formas de atuar, a governança pública no Brasil encontrou esteio em alguns instrumentos normativos, concebidos com a finalidade de robustecer esse processo de mudança comportamental dentro dos órgãos públicos. Dentre estas ferramentas, destacam-se a promulgação, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000, que aborda questões éticas e morais e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), lançado em 2005, e com última revisão em 2013, cujos fundamentos primavam pela excelência gerencial hodierna e ainda reforçavam as boas práticas de governança corporativa. O Art. 2º do Decreto n.º 5 378, de 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o GesPública esclarecia que:

O GesPública deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: [...] II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; [...]. (BRASIL, 2005).

Observa-se que essa mobilização para adoção de práticas mais modernas de gestão no setor público encontrou acolhimento nos diversos campos de atuação da administração pública, não se restringindo às áreas ditas efetivas de gestão, como por exemplo, secretarias de administração. Assim, como um raio de sol que perpassa por onde vai encontrando brecha, os princípios de governança corporativa, a essa altura já incorporados às ações de reforma do Estado,

alcançaram diversas secretarias, alcançando a esfera da Segurança Pública, conforme se vê adiante.

3.4 GOVERNANÇA SECURITÁRIA

Pelo exposto até este ponto, revela-se as nuances de exigência na qual se encontra a sociedade contemporânea no quesito aprovação dos serviços público ofertados. Motivada pela qualidade dos serviços prestados, ou melhor, talvez pela falta dela, a coletividade elevou o tom da cobrança nesse setor. Para o Professor Pascarelli Filho (2011, p. 30) “as mudanças nas relações entre a administração pública e seus usuários decorrem, em grande parte, da crise gerada pelo atendimento deficiente ao cidadão.” Avançando no assunto, alguns possíveis pontos críticos que dificultam o avanço de desempenho desejado são apresentados por Pascarelli Filho (2011):

O cidadão, além de mostrar cada vez mais insatisfação com a qualidade do atendimento, passa a exigir, com maior frequência, uma prestação de serviço eficiente, passando a prestação de serviços pela administração pública no mundo, e em particular, no Brasil por um aspecto bastante crítico. Nesse contexto, a escassa profissionalização e a resistência às quebras de paradigmas concorrem fortemente para dificultar em salto de qualidade no atendimento. (PASCARELLI FILHO, 2011, p. 30).

Tais reivindicações legítimas aqueceram as reflexões sobre à necessidade de adoção de novas práticas de gestão, impulsionadoras da ruptura do modelo antigo de agir, muitas vezes conduzido simplesmente pelo bel-prazer do servidor. Esse novo pensar suplantou barreiras e de forma transversal permeou vários campos de atuação do setor público, ultrapassando os muros da esfera de ação da Segurança Pública. Analisando um pouco a história recente do país, é possível constatar que a Reforma do Estado, iniciada no final da década de 80, bem como a reforma da administração pública nos anos 90, aconteciam simultaneamente às grandes transformações na Política Nacional de Segurança Pública advindas após a Constituição de 1988.

A reforma do Estado no Brasil desencadeou uma série de medidas para segurança pública. A criação da Secretaria de Planejamento e Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) (BRASIL, 1995b) para o desenvolvimento da política nacional de segurança pública se deu no mesmo ano em que foi criado o MARE [Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado]. (VEIGA; SOUZA, 2017, p. 6, grifo nosso).

A Seplanseg foi o primeiro órgão voltado à estruturação de condições sistêmicas que possibilitassem a articulação dos órgãos de Segurança Pública no Brasil. Inicialmente composta pelos Departamentos de Entorpecentes, de Trânsito e de Polícia Rodoviária Federal, a Seplanseg foi convertida em 1997 em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Através de suas diversas ações, a Senasp “iniciou no país um processo de padronização de técnicas e procedimentos jamais vistos” (PINHO, 2015, p. 437), e que fundamentou uma consistente interação entre as diferentes organizações de Segurança Pública. Soares (2007) sinaliza que a Senasp engendrou esforços para o desenvolvimento de concepções mais pragmáticas de gestão na área. Esse novo olhar para a gestão no âmbito da Segurança Pública aerou o terreno para as novas tendências que estavam por vim.

A implementação de programas e políticas de prevenção ao crime e à violência, no Brasil, sempre encontrou dificuldades na consolidação de práticas de gestão e atuação estratégicas. Quer seja pela inexistência de sistemas integrados de compartilhamento de informações ou mesmo pela implementação articulada das ações de prevenção, com o envolvimento de entes públicos e privados.

Para se estabelecer uma conexão entre governança e segurança, diante do oceano de aplicações possíveis ao termo polissêmico “segurança”, é oportuno lembrar a qual sentido de segurança está se concentrando o pensamento crítico apresentado neste trabalho. Certamente, atributos como pessoal, patrimonial, psicológica, econômica são usuais para delimitação do tema. Ademais, ações de segurança podem ser entendidas como programas voltados ao bem-estar social, ou ainda, à proteção do Estado ou da garantia da paz no mundo, e, nessas circunstâncias, nacional e internacional são os adjetivos adequados. Contudo, neste estudo, o atributo “público” da segurança é o cerne da questão, remetendo à coletividade. Assim, discorrer sobre *governança da segurança* representa inclinar-se sobre os programas voltados para a promoção da paz social, concebidos em resposta às ameaças advindas da vida coletiva, excluindo-se do foco todas as outras espécies de ameaça.

Ao longo dos anos, a sucessão de episódios de violência evidenciou um aumento da criminalidade e a dificuldade do Estado em conter essa mazela social. Ainda que tardiamente, essa constatação trouxe à agenda política a questão da segurança, elevando a importância da segurança a patamares onde já

se encontravam valores como liberdade e justiça. Deste modo, tornar-se possível avaliar a gravidade do problema em profundidade, e assim alcançar a real percepção daquilo que as forças policiais esbravejam há tempos, isto é, “que a violência contemporânea envolve questões sociais, culturais, educacionais, estruturais e econômicas, entre tantas outras, que extrapolam a ação da polícia”. (PINHO, 2015, p. 436). Precisamente, a violência é fortemente impactada por contingências externas e outros fenômenos sociais como saúde, educação, saneamento básico etc.

A esse rol de influências exógenas pode-se somar o papel da comunicação, das informações e, infelizmente, muitas vezes, da manipulação midiática, grande formadora de opinião, que pode conduzir a massa a uma percepção equivocada de insegurança, na medida de seus interesses escusos. É justamente a dificuldade incontroversa de controlar essa complexidade de variáveis exteriores que perturba a segurança subjetiva dos cidadãos, a conhecida *sensação de segurança*. Esta percepção é extremamente subjetiva e individual, pois diz respeito a um conjunto específico de condicionantes estabelecido pelo próprio indivíduo, fundamentado em experiências pessoais e, ainda, em pior modo, em acontecimentos de violência com terceiros.

Ao afirmar que a mudança da violência é constante e está evidente nas modificações das representações desse fenômeno, Wieviorka esclarece o caráter subjetivo da sensação de segurança, “pois esta é aquilo que em um dado momento uma pessoa, um grupo, uma sociedade considera como tal” (WIEVIORKA, 2004, p. 2). Eis aqui o parâmetro capital para determinação do quanto a sociedade sente-se segura ou não: a violência. A violência traz consigo a insegurança e essa arrasta a noção de risco²¹. Esta constatação tão contemporânea, em verdade, ocorre desde tempos passados. Durkheim e Hobbes já atestavam que todas as sociedades eram constituídas também pelos crimes e, assim, o estado de insegurança era permanente entre as pessoas. Em

²¹ A ideia de risco adveio de uma mudança de compreensão sobre os fenômenos súbitos. Estes podem resultar das próprias atividades ou das deliberações humanas e não da vontade divina como era imputada nos períodos pré-modernos. [...]. Desta nova perspectiva, o perigo também adquiriu um novo entendimento. O risco se difere do perigo, mas estão intimamente inter-relacionados, pois o risco pressupõe o perigo, ou seja, uma pessoa que quer arriscar algo está cortejando o perigo, entendido aqui como uma ameaça aos resultados requeridos. Risco e perigo se entrelaçam, respectivamente, com confiança e segurança. A confiança se baseia num sentimento de segurança que não afasta o risco, mas o torna calculável. (SILVA JUNIOR, 2007, p.39).

um estudo sobre a percepção de segurança entre os brasileiros, Cardoso e outros (2013) revelam o seguinte:

Os riscos percebidos sobre o crime podem ser indicadores do bem-estar da comunidade. A natureza, o grau e as consequências da atividade criminal, assim como a sensação de segurança, influenciam direta e indiretamente a qualidade de vida da população. As pessoas afetadas mais diretamente podem sofrer perdas financeiras, físicas, psicológicas e emocionais; o medo do crime pode afetar os indivíduos e restringir suas vidas de muitas maneiras. (CARDOSO et al., 2013, p. 145).

Neste cenário, o medo do crime, por vezes impactado pelos números negativos da violência, ratifica o estado de crise e reforça a concepção da sociedade moderna, entendida por Ulrich Beck como *Sociedade do risco*, permeada por riscos concretos e ilusórios. Enquanto a segurança real ou objetiva está relacionada a uma cidade segura, com o mínimo possível de cifras de crimes (riscos reais), monitorados estatisticamente a segurança subjetiva ou a sensação de segurança transita pela satisfação dos cidadãos em relação aos serviços de segurança (riscos hipotéticos).

Essa percepção de ameaça por riscos imaginários pode impactar fortemente no comportamento social e deve constar na agenda das forças policiais, como bem alinha Silva Junior (2007, p. 38), “[...] as policias e as estratégias de policiamento devem atuar objetivando não só reduzir e controlar os riscos reais, mas também os imagináveis.” Analisando o impacto na sociedade contemporânea da insegurança e dos riscos, o sociólogo Bauman (2003) deslinda:

Tendemos a procurar remédio para o desconforto da insegurança numa busca de proteção, isto é, com a integridade do nosso corpo e de todas suas extensões e trincheiras avançadas – nossa casa, nossas posses, nosso bairro. À medida que o fazemos, começamos a suspeitar dos outros à nossa volta, e em especial dos estranhos entre eles, portadores e corporificações do não-previsto e do imprevisível (BAUMAN, 2003, p. 130).

Essa relação entre segurança e violência e a obrigação de controle desta pode também ser evidenciada na visão marxista-weberiana da teoria sociológica de Giddens (1991), através da análise perscrutada do que o autor chama de quatro dimensões institucionais da modernidade reflexiva. O “capitalismo”, como

determinante do sistema de classe social estabelecido pela propriedade dos meios de produção e a “industrialização” como instrumento do processo de produção de bens são duas dimensões institucionais. A terceira refere-se a “vigilância” exercida permanentemente sobre as ações da população, em quaisquer esferas, pública ou privada, encarada como monitoramento reflexivo da reprodução social. E finalmente a dimensão perquirida pelos Estados-Nação modernos, o “controle dos meios de violência” e a busca legítima do monopólio estatal sobre os meios de violência. Para Silva Junior (2007, p. 39), a mão armada e o Judiciário garantem a ação estatal nesse contexto, uma vez que “o controle sobre as ações desviantes das normas relacionadas com as leis criminais dentro do território e a segurança contra ataques externos fica sob a responsabilidade do Estado e dos seus agentes (polícia, judiciário e exército).”

Se por um aspecto a existência de riscos, reais ou imaginários, trazem à sociedade a sensação constante de ameaça, paradoxalmente, ofertar segurança implica, então, em agir de maneira que seja possível fornecer agora e no futuro garantias às pessoas. E, como Johnston (2002) coloca, cabe às polícias esse intento, pois “o policiamento consiste em uma série de práticas através das quais alguma garantia de segurança possa ser dada aos sujeitos.” (JOHNSTON, 2002, p. 248). O aspecto da confiança nessa garantia fornecida é fundamental para que a segurança possa ser percebida. Mais do que impelir os riscos possíveis, trata-se de torná-los calculáveis e previsíveis, para que desta forma uma neutralização seja possível, fundamentando-se na compensação entre o risco aceitável e a confiança adquirida. Nesse sentido, “o aumento da segurança consiste em uma redução correspondente da incerteza” (LUHMANN, 2014, p. 92, tradução nossa). Laniado (2001) classifica esse tipo de confiança como sistêmica, por estar relacionada ao funcionamento dos sistemas de autoridade, das organizações e das regras sociais mais consolidadas.

Na percepção das condutas sociais é possível a compreensão da confiança em dois sentidos. Na dimensão micro, *trust* é o termo utilizado para representar a confiança enquanto fruto de decisões individuais e pactos manifestados, diante dos riscos possíveis por falta de domínio em suas determinantes. Já *confidence* representa a confiança da dimensão macro, pautada na expectativa de previsibilidade do futuro. Luhmann (2000) bem exemplifica a diferença entre *trust* e *confidence*, ao reiterar que “a *trust*

permanece vital nas relações interpessoais, mas sistemas funcionais como a economia ou a política não é mais uma questão de relações pessoais. Requer *confidence*, e não trust.” (LUHMANN, 2000, p. 102, tradução nossa).

Seguindo a amplitude genérica da concepção de segurança de Shearing, Johnston (2002) destaca que segurança sempre impõe a conservação de uma ordem estabelecida frente a uma ameaça interna ou externa, dependente do caráter da ordem firmada em questão. Desta maneira, a sustentação da segurança está na presença da proteção e de igual modo na ausência do risco. Esse paradoxo é a peculiaridade do sentido da segurança (ausência), porquanto ela apresenta-se ora como objeto ora como experiência subjetiva. Nesta direção, avalia a ausência do medo de que valores adquiridos sejam afrontados, e na perspectiva objetiva mensura a ausência de ameaça a esses valores. Buscando traçar um liame entre o objeto *segurança* e crime e desordem, Brodeur (2002) sustenta que:

É provável que se consiga elaborar uma definição “objetiva” de segurança “razoável” comparando níveis de probabilidade empírica de uma pessoa ser vítima de crime ou desordem grave com níveis de probabilidade de uma pessoa ser vítima mas não de crime de nenhuma ordem (por exemplo, riscos à saúde), níveis estes que, na maior parte das vezes, não apenas são significativamente altos mas geralmente também são considerados pela comunidade como riscos aceitáveis. (BRODEUR, 2002, p. 265).

A esse respeito, o sentido da segurança sempre será estabelecer no seio social uma crença confiante da existência de um estado de paz perene, produtor de um conforto simbólico, alheio ao risco de ameaças, e forjada na construção de uma relação de confiança (*confidence*) entre o ente social e as instituições sistêmicas. Esta estabilidade não é uma construção suave ante a complexidade do tema. E para esse propósito, as agências públicas esforçam-se para estabelecer planos adequados, que consigam granjear a colaboração de voluntários e do setor privado, adequados às transformações sociais advindas com a modernidade-tardia.

De um modo geral, há um empenho no sentido de se estruturar uma camada de gestão que possibilite à Administração Pública entrelaçar as várias linhas da segurança pública. Embora haja inúmeras adversidades nesse trabalho, estas não simbolizam sua inexequibilidade. Articular saberes e práticas tem sido o

caminho adotado para a concepção dos Programas de Segurança Pública. Essas ferramentas são utilizadas para operacionalizar as políticas públicas da rubrica da Segurança e assegurar o alcance da qualidade no serviço prestado à sociedade²². E para produzir este tecido social alguns aspectos elementares precisam ser considerados. Na análise de Johnston e Shearing (2003) esses programas precisam contemplar cinco elementos críticos: definição de ordem; autoridade; tecnologia; mentalidade e instituição. Os autores ainda consideram que o resultado da combinação desses diferentes elementos é a produção das práticas de segurança, um sexto elemento a ser considerado, como por exemplo a aplicação de punição para persuadir o cometimento de delitos.

A noção de Ordem perpassa pela idealização social das circunstâncias em que um ambiente possa ser considerado seguro. Esse estado será assegurado por comportamento e atividades prescritos por normas legais ou costumes arraigados, ambos resultantes de acordos políticos. A carga subjetiva sempre presente nesse tipo de pacto não permite que ele esteja imune à refutação por parte daqueles que identificam um possível desequilíbrio na balança de benefícios entre as partes envolvidas. Assim, parece óbvio a necessidade de estabelecimento prévio de um padrão inicial (Ordem) para basilar as atividades da segurança no propósito do controle social, centrado na manutenção da ordem, e, inclusive, no restabelecimento dela. A diferença entre estas situações, manutenção e reestabelecimento, é bem delineada por Monjardet (2012) quando ele esclarece que para que haja a *manutenção* é necessária a presunção de uma ordem, já o *restabelecimento* surge diante de uma desordem instalada. Contudo, este autor enfatiza a dificuldade em preservar essa ordem:

[...] toda manifestação é uma dinâmica social complexa que corre sempre o risco de escapar a cada um e ao conjunto de seus atores, de modo que a ideia de que possa existir um dispositivo ideal da manutenção da ordem, suscetível de assegurar em todas as circunstâncias o desenrolar pacífico de toda manifestação, é uma utopia. (MONJARDET, 2012, p. 271).

²² A prestação de um “serviço de qualidade” para os “consumidores” é o elemento-chave da teoria administrativa da modernidade-tardia. É por isso que cada vez mais os esforços da polícia se voltam para programas cujo propósito é dar “garantias”: esquemas de redução do medo, esquemas de vítimas, iniciativas para segurança da comunidade, esquemas de Vigilância, programas de vigias – muitos dos quais em parceria com os setores privados e voluntários. (JOHNSTON, 2002, p. 249).

Uma questão que emerge para a segurança pública é o não provimento dessa ordem, quando se instala a desordem. Não despreziosamente todos os modelos de policiamento na sociedade da Modernidade-Tardia têm como premissa o enfrentamento do problema da desordem. Definida por Rosenbaum (2002, p. 34) como conjunto de “grandes problemas”, a desordem é responsável pelo declínio urbano das cidades, historicamente, local de palco da violência e criminalidade. Vandalismo, sujeira, terrenos baldios abandonados e sujos, vidros quebrados, falta de iluminação, entre outros, todo esse desalinho ao que se considera como padrão, gera a deterioração dos bairros, resultante no afastamento das pessoas das ruas e, por conseguinte, do esvaziamento desses espaços públicos.

Pesquisadores já comprovaram que nesse cenário de abandono urbano os delinquentes sentem-se livres para atuar contrariando a ordem, como bem explica Rosenbaum (2002, p. 35), posto que evitando as áreas públicas a vizinhança reduz sua capacidade “de regular o comportamento social, proporcionando, assim, oportunidades adicionais para que os delinquentes se envolvam, sem sanções, em condutas anti-sociais (...)”. Esta conjuntura vivifica o medo do crime, contrariando exatamente o que almeja o esforço das forças de segurança e das garantias que buscam os programas nessa área. Logo, a desordem impede a comunidade de controlar o comportamento de quem utiliza as vias públicas, oportunizando o aumento de cometimento de crimes. Lipovetsky (2004), em sua obra *Os Tempos Hipermodernos*, ao reputar a atual sociedade hipermoderna como derivada do que o autor chama de *A Era do Vazio*, sublinha a substituição do Ser social pelo Ser individual,

Há não mais modelos prescritos pelos grupos sociais, e sim condutas escolhidas e assumidas pelos indivíduos; há não mais normas impostas sem discussão, e sim uma vontade de seduzir que afeta indistintamente o domínio público (culto à transparência e à comunicação) e o privado (multiplicação das descobertas e das experiências subjetivas). (LIPOVETSKY, 2004, p. 24-25).

Na perspectiva de Johnston e Shearing (2003) para uma governança securitária a definição clara de uma “autoridade” promotora da segurança é imprescindível. E, por mais inusitado que possa parecer, é fundamental que haja uma reflexão ampla sobre todos os atores da sociedade que poderiam ocupar

essa posição, pois, em que pese a responsabilidade normativa do Estado, há muitas outras “autoridades” promovendo segurança, sejam comunidades locais ou empresas de segurança, entre outras. Em razão da sua incapacidade em dar conta da crescente demanda por segurança, o Estado viu o setor privado de policiamento se expandir irremediavelmente.

Esse “policiamento plural” (JOHNSTON, 2002, p. 251), já realidade na Inglaterra e em países da América do Norte, por exemplo, pode apresentar benefícios, mantendo a soberania do Estado, por meio da construção de uma rede de governança, contrapondo o modelo de hegemonia da polícia profissional: “O policiamento deve ser visto não como uma prerrogativa da polícia estadual, mas como uma responsabilidade das ‘redes de segurança locais’, elas próprias constituindo o lugar onde o governo democrático é possível” (JOHNSTON, 2002, p. 254). Coadunando com essa ideia de governança com autoridade em cooperação, Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009), na obra *Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar*, concebem que:

Num plano ideal, governança caracteriza-se pela articulação de interesses e tomada de decisão entre os múltiplos atores que atuam em cooperação, motivados pela expectativa de que essas ações conjuntas resultem na solução mais eficaz para os problemas em foco. Este modelo de gestão se distingue de outros, pois as parcerias/associações de cooperação são construídas horizontalmente e os diferentes objetivos e critérios de decisão são acordados pela negociação, pelo diálogo e pela confiança (...). (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 20).

Esta é a mágica democrática possível em uma governança securitária, sustentada por uma ordem política pactuada, premida no tabuleiro do jogo de poder das agências envolvidas. Isso é ressignificar o entendimento sobre a tutela do conhecimento do *interesse público* na área de segurança pública. É compreender que ela não é exclusiva do setor público, mas surge nas bases sociais e por elas é legitimada. Esta imposição destaca a importância de outro elemento da governança de segurança apontado por Johnston e Shearing (2003) como crucial: a mentalidade. O entendimento social compartilhado sobre o tema e todas as suas variáveis e configurações estabelecem a concepção do padrão aceitável de normalidade, ou seja, de ordem e, por conseguinte, daquilo que será conformado como desordem.

Portanto, é elemento vital para instituir uma governança conexa (WOOD; MARKS, 2006) de segurança a busca pela real percepção do modelo mental da sociedade a quem se destina as ações de garantias, de forma que se torne exequível a construção de um conhecimento coletivo na área de segurança, um novo *sensu comum*, dentro da rede de segurança proposta e também com os usuários dos serviços, conforme destacam os ilustres pesquisadores a seguir:

No coração do modelo está a premissa de que a boa governança requer a mobilização de conhecimentos e capacidades locais e sua integração com conhecimento e capacidade profissional. Essa mobilização é usada tanto para estabelecer apoio que direcione a governança e estabeleça fontes de suporte. (...) . Isso serve para aprofundar a democracia, envolvendo as pessoas locais diretamente em seu próprio governo. (DUPONT; GRABOSKY; SHEARING, 2003, p. 345, tradução nossa).

Conforme indicado acima, a mentalidade/conhecimento pode aperfeiçoar a governança de segurança, produzindo novas alternativas mais efetivas à repressão ao crime e a garantia da segurança (WOOD; MARKS, 2006). A geração de novas ideias deve ocorrer através da rede de segurança, fortalecendo sua importância ao mesmo tempo em que se expande além da conjuntura institucional da polícia. Sem embargo, é oportuno destacar o paradoxo desse elemento, pois a mesma mentalidade que cria oportunidade de alavancagem para a governança securitária pode ser responsável também por sua permanência no passado, isto é, em concepções arcaicas e limitadas que podem impedir o seu progresso.

Nesse sentido, Johnston e Shearing (2003) enfatizam como a mentalidade punitiva continua a conduzir o sistema de justiça criminal, onde facilmente são encontrados aspectos dessa mentalidade em seus programas e práticas e, à vista disso, nas formas punitivas de governança, tão enraizadas no que Garland (2008) denomina *cultura de controle do crime*, “em detrimento das tentativas paralelas de explorar estratégias não punitivas”. (WOOD; MARKS, 2006, p. 723).

Manter essa auto-orientação de conhecimento requer a solidez dos últimos elementos nevrálgicos da governança securitária propostos por Johnston e Shearing (2003), as tecnologias e as instituições. Enquanto métodos e técnicas de atuação definidos pelos programas, as tecnologias são resultantes da reflexão coletiva, da mentalidade anterior que pensa o programa de segurança e servem também para implementar os novos modelos mentais desejados. Já as

instituições conferem a infraestrutura necessária para que as tecnologias rodem conforme planejado. É a instituição que mobiliza as pessoas e recursos para que os desdobramentos dos programas estabelecidos ocorram, mediante a utilização das tecnologias elegidas e dos arranjos institucionais. Isto, por vezes, implica em novas formas de canalizar recursos, bem como assegurar apoio contínuo à implantação das novas estratégias. Ao fazê-lo, as instituições, através de sua governança, diminuem a distância existente entre as práxis atuais e a qualidade da prestação de serviços almejada.

Esta prestação de serviço público é orientada pelas diretrizes estabelecidas através das políticas públicas de segurança. Historicamente, o enredo dessas políticas vem apresentando dois vieses. A estratégia mais tradicional, a reativa-repressiva, apresenta elementos bem definidos para atuação das forças de segurança em resposta às ações violentas e às ameaças. Esta estratégia é focada na repressão ao crime e à desordem e incorpora ações classificadas na Criminologia Moderna como de prevenção secundária e terciária à criminalidade, voltadas a grupo em situação de vulnerabilidade e em locais considerados como zonas de risco por Sento-Sé (2011) e, ainda, direcionadas aos reclusos e egressos do sistema prisional, “pessoas já identificadas como perpetradoras de violência” (SENTO-SÉ, 2011, p. 22), objetivando alcançar a redução de reincidências.

A segunda estratégia percebida em programas de segurança, a proativa-preventiva, é mais abrangente e busca, diametralmente, a antecipação aos fatos violentos, de forma a tornar possível uma intervenção preventiva e eficaz, e por este motivo, obviamente, apresenta ações definidas como de prevenção primária aos crimes, por serem centradas em possíveis causas dos conflitos sociais, ou seja, parte “da identificação de áreas e públicos potencialmente sujeitos a serem arrastados pela violência, antes que ela instaure-se efetivamente.” (SENTO-SÉ, 2011, p. 21-22). Esta premissa reflete totalmente as proposições preconizadas no modelo de policiamento voltado à solução de problemas, considerado como uma das estratégias mais modernas de policiamento, pois como bem descreve Moore (2017, p. 115), “o policiamento para a solução de problemas dirige a atenção da polícia mais para os problemas que estão por trás dos incidentes, do que para os incidentes em si.”

Avançando no exame da literatura sobre governança securitária, encontra-se a concepção de “*governança de polícia*”. Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009, p. 23) a descrevem como “a arte da política no exercício do governo pelo uso da polícia para determinados fins, pautada pela produção autorizada e legal de obediência ao pacto político com determinados meios e de determinados modos.” Esta visão espelha os pensamentos compartilhados neste trabalho ao apresentar a governança de polícia como elemento distinto do governo, mas que o sustenta, alicerçado em diretrizes políticas, nas políticas públicas. Para os autores acima, é necessário apreender que:

a governança de polícia – como categoria geral – incide simultaneamente sobre as finalidades, os meios e os modos do *todo* da polícia, fazendo uso (e por isso independe) da exemplaridade desta ou daquela parte do rol de atividades de uma ou outra polícia. A questão central passa a ser o quanto as práticas de agentes policiais, ou mesmo o conteúdo de políticas públicas que orientam a ação da polícia são, ou não são, aderentes à democracia. (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 23).

Neste teor, a governança de polícia assegura à segurança pública a associação indissolúvel à democracia ao destacar a expectativa de que as ações governamentais estejam inexoravelmente sustentadas na legalidade. Para aqueles autores, “trata-se de uma forma para assegurar que os fins pelos quais a polícia usa a força não produzam nem a tirania do governo, nem a opressão pelos policiais, nem ainda a sua apropriação por interesses privados.” (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 23).

O jurista britânico Laurence Lustgarten, em sua obra *The governance of the police* (1986), conforme citado por Stenning (1989) deslinda a incapacidade de controle da discricionariedade da ação policial, porquanto esta acontece tempestivamente enquanto a lei acontece *pos-facto*, por sempre resultar de acordos e negociações, logo, um certo controle sobre os desvios cometidos na ação policial seria a oferta máxima da lei. Eis pois a necessidade peremptória de uma governança securitária ou ainda, de polícia, bem estruturada: é ela que assegurará o alinhamento das práticas policiais à democracia. Para o professor Lustgarten (1986 apud STENNING, 1989) o alcance de um controle sobre a atividade policial perpassa por quatro dimensões: universalidade e imparcialidade; estrutura e capacitações; recursos policiais; e práticas de *enforcement*. Proença

Júnior, Muniz e Poncioni (2009, p. 23) descrevem com apreço essas dimensões, a saber:

A primeira delas, que conforma e pauta o conteúdo das demais, diz respeito ao norte qualitativo para a ação policial em termos de “universalidade e imparcialidade”. Em seguida, o autor identifica três instâncias em que se teriam acesso e solução para a dinâmica de poder que opõe a pretensão de governar a polícia com sua ambição de governar-se: definição de estrutura e capacitações da organização policial; alocações e prioridades no uso dos recursos policiais; e práticas estabelecidas de *enforcement* seletivo. (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 23).

Aqui se impõe uma reflexão sobre o papel nesse contexto do que o TCU chama de Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE), as secretarias de segurança pública. Como parte integrante do governo, as secretarias de segurança pública operam na “formulação e na execução da política governamental para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. (BRASIL, 2014a, p. 9-10). Assim, pensar em governança securitária significa entender a importância dessa pasta, considerando a sua responsabilidade pela operacionalização das políticas públicas para promoção da segurança.

As OSPE promovem a segurança da população, a prevenção da criminalidade e a integração de polícias militares, corpos de bombeiros militares e polícias civis. Essas secretarias não obedecem a um padrão organizacional. Em alguns estados, elas não possuem em sua estrutura os principais operadores de segurança pública: a Polícia Militar e a Polícia Civil. (BRASIL, 2014a, p. 10).

Portanto, é uma tarefa complexa a tentativa de analisar as práticas de governança securitária diante de variados cenários em termos de estruturação das OSPE no país. Com este intento, o TCU estabeleceu uma estrutura conceitual para Governança de Segurança Pública, conforme figura a seguir, para nortear as necessárias avaliações na área, bem como, colaborar com a propositura de recomendações mais aderentes à realidade do contexto, através de conclusões construídas por meio de pesquisas sob a rubrica da governança de segurança.

Figura 2 – Estrutura Conceitual do Modelo de Governança de Segurança Pública do TCU



Fonte: BRASIL (2014a)

No último levantamento publicado em 2014 pelo TCU, norteado por essa matriz, as principais conclusões remontam a inexistência de uma política nacional na área; baixa efetividade do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) e fragilidade nos controles internos e na gestão de pessoas. Este quadro coaduna com o desempenho ruim esperado para organizações com baixa efetividade na aplicação das premissas de governança securitária já glosadas neste trabalho. O revés desse *modus operandi*, ou seja, a adoção das melhores práticas de governança na área de segurança pública encontra reflexo no resultado dessa mesma pesquisa, quando se conclui que maiores índices de governança se conjugam com desaceleração da criminalidade. Exemplificando, o TCU ao analisar o indicador de Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes (CVLI/100 mil hab.), no biênio 2011-2012, ressalta que “melhores índices de governança podem ter impactos positivos sobre a desaceleração ou mesmo sobre a redução da criminalidade.” (BRASIL, 2014a, p. 15).

Finalizando o seu levantamento sobre Governança na Segurança Pública, o TCU sinaliza com a recomendação de ações voltadas à consolidação da política nacional de segurança pública, ao estabelecimento de critérios para a realização

de transferência voluntárias às OSPE e à realização de auditoria piloto junto às OSPE, ou seja, assim, o TCU busca fortalecer os princípios da governança, *compliance*, *fairness*, *disclosure* e *accountability*.

Para melhor compreender esses aspectos de governança securitária na Bahia, notadamente na atual política de segurança pública, onde se pretende ver refletidos os princípios e premissas garantidores de um bom desempenho no jogo de poder entre as partes envolvidas no processo de preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e patrimônios, no próximo capítulo analisar-se-ão as particularidades do Pacto pela Vida da Bahia.

4 PACTO PELA VIDA COMO MECANISMO DE ACOPLAMENTO ESTRUTURAL

Na tentativa de efetivar uma reação concreta ao cenário crítico de violência, percebido fortemente pela quantidade de vidas ceifadas e famílias destruídas, a administração pública estadual recorreu às práticas consideradas mais exitosas no país na área. Essa busca por inspiração teve como propósito a elaboração de uma política de segurança pública mais aderente ao contexto social contemporâneo, capaz de atender aos anseios sociais e que, de forma holística, envolvesse ações direcionadas tanto para as possíveis causas dessa mazela social quanto para o confronto devido às ameaças à paz social.

Assim, a considerável redução da violência alcançada pelo Estado de Pernambuco, a partir de 2007, despontou como uma alternativa exitosa, capaz de apresentar ações concretas para o enfrentamento dessa problemática. Responsável por algo em torno de 40% de redução dos homicídios entre 2007 e 2013, o Pacto pela Vida em Pernambuco difundiu uma nova forma de trabalho, pautada em premissas como a integração entre os entes públicos e a sociedade, a participação coletiva e uma gestão por resultados, entre outras.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PPV NA BAHIA: INSPIRAÇÃO PERNAMBUCANA

Em 2007, como um novo modelo de gestão na segurança pública, surgiu em Pernambuco o Programa Pacto pela Vida, apresentando características

arrojadas para a execução das ações de segurança pública naquele estado. Lançado pelo Governador do estado de Pernambuco à época, Eduardo Campos, o Pacto Pela Vida foi estruturado com a finalidade de redução da criminalidade e controle da violência, com foco na redução dos homicídios, primando por uma estratégia de repressão e prevenção do crime.

O “Pacto pela Vida” contempla ações estratégicas e procedimentos de gestão inspirados em experiências que promoveram uma redução acentuada em suas taxas de violência e criminalidade, em localidades tais como Belo Horizonte, Nova York e Bogotá (MACEDO, 2012, p. 19).

Naquele estado, desde sua implantação em 2007, o PPV atingiu até 2013 a marca de redução de 39,10% na taxa de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), equivalente a um total de 7 899 vidas salvas no Estado, resultado bastante expressivo em se comparando o desempenho de outros estados na época, onde o cenário caminhava na contramão de bons resultados, atingidos índices alarmantes de mortes violentas. Entre 2007 e 2011, Pernambuco chegou a uma redução média de 5,25% ao ano em homicídios e no período de 2006-2013, a capital do estado, Recife, atingiu uma queda de 60% nesse mesmo tipo de crime (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014).

A formulação do PPV baseou-se em um diagnóstico sobre a violência naquele estado, o qual subsidiou o desenho do Plano Estadual de Segurança Pública (RABELO; RATTON, 2015). A criação de uma Assessoria Especial para a área de Segurança Pública, cujo cargo foi ocupado através da contratação de um pesquisador com experiência na área e as reformas institucionais nas polícias do estado, como a modificação dos critérios de promoção, gerando uma renovação nos postos de comando nas polícias, foram algumas das ações estruturadoras para a execução daquela política.

A primeira tarefa da recém-criada Assessoria do Governador para a Área de Segurança Pública foi a coordenação do processo de elaboração de dois produtos: um diagnóstico sobre a violência no estado e, com base nesse diagnóstico, um Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007). O referido Plano foi construído durante os meses de março e abril de 2007, a partir da sistematização dos debates ocorridos no Fórum Estadual de Segurança Pública. (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014, p. 13).

Durante a elaboração do pacto pernambucano, foram realizadas 16 câmaras técnicas para o debate sobre questões relevantes em áreas afetas à segurança pública, entre outras, violência contra mulher, contra idoso, contra criança e adolescente, política de drogas, prevenção, valorização profissional etc. O propósito era a partir dessa discussão elaborar propostas de intervenção. Participaram desse momento gestores públicos, acadêmicos, especialistas e ainda representantes da sociedade.

Ao término da elaboração do PPV, chegou-se a 138 projetos, organizados em seis linhas de ação: Repressão qualificada da violência; Aperfeiçoamento institucional; Informação e Gestão do Conhecimento; Formação e Capacitação; Prevenção Social do crime e da violência e Gestão democrática. Essa política de segurança pública trouxe em seu bojo a prioridade do combate aos CVLI e a meta de reduzir em 12% ao ano esses tipos de crimes em Pernambuco.

No contexto Pernambucano, a política pública tem priorizado o desmonte das diferentes redes de produção de mortes violentas, como gangues e grupos de extermínio. Para tanto, buscou-se consolidar mecanismos que promovessem uma maior articulação dos órgãos componentes do Sistema de Justiça Criminal – polícia civil, polícia militar, ministério público e judiciário –, bem como qualificar o policiamento, a partir da aplicação de planejamentos estratégicos de ações e da gestão de informações mais consistentes (MACEDO, 2012, p. 19).

Buscando assegurar o atingimento da meta estabelecida para a redução de CVLI, foram implementadas modificações gerenciais, ações e programas estratégicos, dos quais se destacam:

- A estruturação de um Comitê Gestor, sob coordenação do Governador do Estado e atuação de secretários de Estado, integrantes de órgãos públicos, e de autoridades das polícias estaduais. Este comitê tem por finalidade acompanhar semanalmente os índices de CVLI, os indicadores e investimentos públicos relativos aos procedimentos policiais e não policiais;
- Remuneração extra (gratificação) para policiais nas áreas que atingirem ou ultrapassarem as metas de redução de CVLI;
- Criação de 26 áreas integradas de segurança para acompanhamento personalizado do desempenho;

- Padronização de procedimentos voltados para a redução do homicídio, avaliados semanalmente.

Nesse contexto, ao estabelecer uma práxis inovadora para a redução dos CVLI, Pernambuco sagrou-se como um caso nacional de sucesso na área da segurança pública, com uma política efetiva de enfrentamento à criminalidade, inspirando as políticas futuras na área, notadamente na Bahia. Em que pese um período em que esse pacto pernambucano esteve visivelmente enfraquecido, inclusive com aumento dos números de CVLI, atualmente ele passa por uma reestruturação e retomada forte de suas ações.

E foi assim, por seus resultados positivos, que o PPV de Pernambuco se tornou referência para a elaboração da política de segurança pública da Bahia e em outros estados. Nessa direção, buscando experiências mais recentes na adoção de modelo de gestão voltado para o enfrentamento da questão da violência, de maneira a possibilitar um confronto entre a prática inaugurada em 2007 por Pernambuco e as novas ações nessa área, destaca-se o estado do Maranhão e seu “Pacto pela Paz” (PPP).

4.2 OUTROS “PACTOS” CONTEMPORÂNEOS

Também idealizado inicialmente como um programa, assim como em Pernambuco e Bahia, a política de segurança pública *Pacto pela Paz* foi criado em 2015, pelo Governo do Maranhão. Prevendo ações de promoção do bem-estar social, o objetivo desse pacto é a promoção da paz social, da cultura dos direitos humanos e do respeito às leis. E para alcance desse propósito a estratégia definida foi a efetivação de uma polícia de proximidade. O atual governador daquele estado, responsável pela instalação do pacto, Flávio Dino, na época da composição da Coordenação Executivo do Comitê, em fevereiro de 2016, ressaltou as características da nova política:

O Pacto pela Paz é exatamente a busca de uma maior articulação entre as forças de segurança e as comunidades. Haverá instâncias de diálogo entre as forças policiais, encarregadas pela segurança nas comunidades, e as lideranças para que possamos identificar ações preventivas e repressivas que sejam necessárias (MARANHÃO, 2016).

Essa maior articulação com a comunidade caracteriza o Pacto pela Paz, e é operacionalizada pela adoção de uma polícia de proximidade. Esta concepção

assemelha-se inquestionavelmente à concepção da filosofia de polícia comunitária, difundida mundialmente, pois, as premissas que sustentam ambas as argumentações se baseiam na descentralização dos conflitos policiais, com discussão resolutiva local dos problemas, de forma a promover a aproximação entre policiais e cidadãos, e reduzir os indicadores de criminalidade a partir da ação policial qualificada, ou seja, modernizada por meio da adoção do policiamento de proximidade, incremento da polícia técnico-científica e aperfeiçoamento dos métodos de investigação criminal, entre outros.

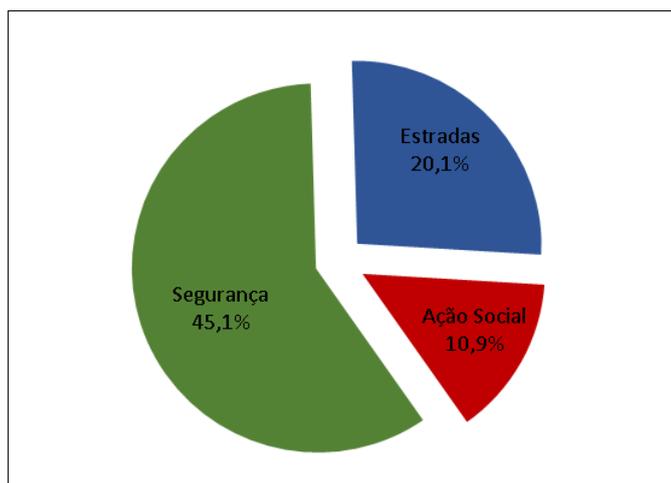
Outra particularidade dessa política é a atenção ao âmbito social, notadamente, para a população de áreas críticas no tocante à criminalidade, foco das ações de prevenção social. Para o Coordenador executivo do Pacto, delegado Divaldo Gonçalves, através do diálogo estabelecido pelo programa, o poder público toma conhecimento das necessidades da comunidade e assim pode fornecer a ajuda essencial para a solução dos problemas. E para esta função, o Pacto pela Paz estruturou-se na inclusão dos Conselheiros Comunitários pela Paz. Este instrumento de escuta pode colaborar com a melhoria das questões sociais do bairro onde está instalado.

4.3 A NECESSIDADE DE UM PACTO PELA VIDA NA BAHIA

Há muito tempo o controle da violência tornou-se um grande desafio também para a Bahia. O crescente aumento no número de homicídios acentuou a emergência por ações concretas, fazendo com que o poder público agisse de forma célere, iniciando em 2010 o movimento de construção de um novo caminho para o estado.

Para iniciar esse trabalho era necessário reunir elementos que revelassem o cenário vigente à época. Com este propósito, o governo estadual encomendou a realização de uma pesquisa de opinião pública junto à sociedade baiana ao Instituto Campos, Centro de Estudos. Esta pesquisa foi realizada na primeira quinzena de dezembro de 2010 e, segundo a SSP, os 2 598 moradores do estado entrevistados, com idade mínima de 16 anos, externaram, conforme o gráfico 2 seguinte, um elevado grau de insatisfação com a segurança pública no Estado, atingindo o patamar de 45% de descontentamento com a segurança pública.

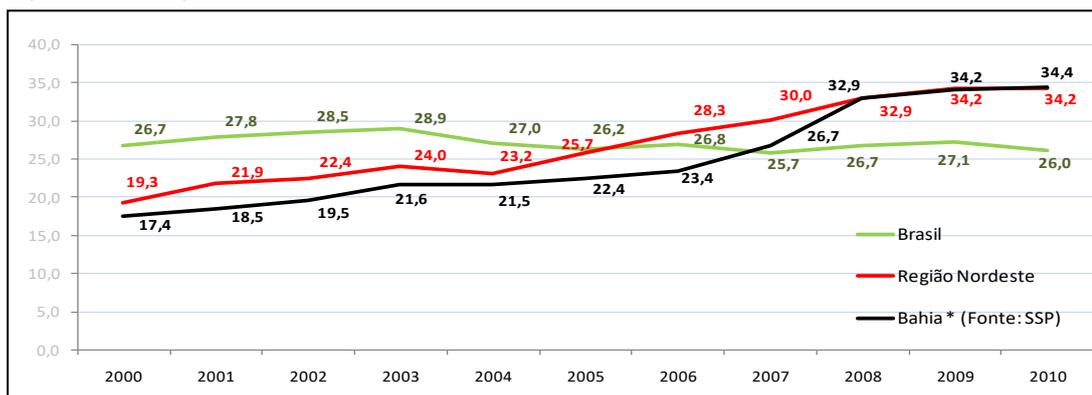
Gráfico 1 – Grau de insatisfação: Estradas x Ação Social x Segurança 2010



Fonte: CAMPUS – Centro de Estudos e Pesquisa (2012)

Essa insatisfação popular pode ser melhor compreendida analisando-se o número de mortes violentas no estado. O gráfico 3 seguinte descreve a situação da taxa de homicídios no ano de 2010 na Bahia (34,4 por 100.000 habitantes) em relação às taxas do Nordeste e do Brasil, 34,2 e 26,0, respectivamente.

Gráfico 2 – Taxa de homicídios por grupo de 100 mil habitantes. Bahia x Nordeste x Brasil (2000 – 2010)



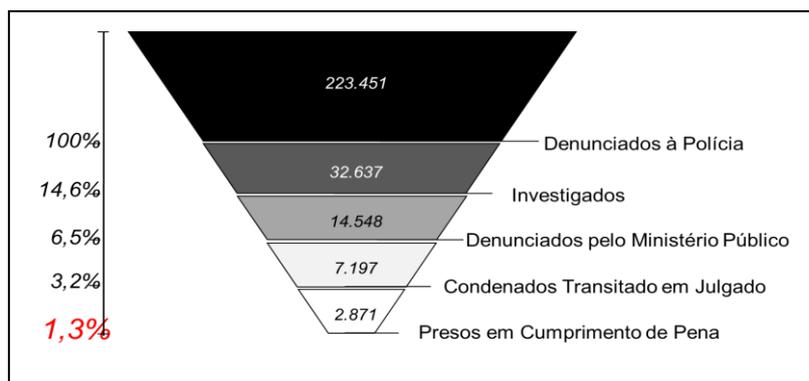
F

Fonte: BAHIA. SSP (2018)²³

A baixa efetividade no controle do crime na Bahia em 2009 revelava a profundidade da problemática. O gráfico 4 indica que apenas 1,3% do percentual total de suspeitos denunciados às forças policiais efetivamente encontravam-se presos em cumprimento de pena, ou seja, a taxa de condenação é bastante inferior à de investigação.

²³ Gráfico fornecido pela Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial, da Secretaria da Segurança Pública da Bahia.

Gráfico 3 – Taxa de condenação no Estado da Bahia, 2009.



Fonte: BAHIA. SSP (2009).

Como visto, uma enorme parcela de criminosos não é alcançada. Os gargalos, quais sejam, entre outros, a grande quantidade de inquéritos não concluídos, denúncias não oferecidas, julgamentos não realizados, déficit de vagas prisionais, falta de articulação e integração interinstitucional, ausência de foco para ações preventivas, além de contribuírem para a formatação do ambiente já descrito, acarretam em uma sobrecarga enorme para a demanda diária das polícias, por manter os infratores nas ruas.

De acordo com Silva (2010), o contraponto desse resultado é a chance de recompensa por ter cometido o crime, considerando que há uma probabilidade de sucesso de 98,7%, posto que apenas 1,3% dos criminosos chegam a cumprir pena, “e se o criminoso for o provedor da família (e trabalhador) e for condenado ele terá 100% de chance de que seus dependentes sejam assistidos pelo Estado.” (SILVA, 2010, p. 60).

4.4 O PPV DE FATO

Após análise do cenário nacional na área e da realização do diagnóstico interno, e diante da necessidade de adequação do modelo escolhido, estruturado pelo estado de Pernambuco, às unicidades da Bahia, foi contratado o serviço de consultoria de um doutor em sociologia com notória experiência em segurança pública para auxiliar na elaboração do trabalho inicial à semelhança do que foi feito por Pernambuco. Sobre esse apoio inicial, Sampaio (2017, p. 56) revela que foi contratada, “via Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no final de

agosto de 2012, a consultoria do professor José Luiz Ratton, mesmo responsável pela condução do PPV no estado de Pernambuco”.

Para formulação do PPV, outra ação estruturadora foi a realização do Fórum Estadual de Segurança Pública. Este evento, realizado em 13 de junho de 2011, na capital do Estado, buscou garantir a participação efetiva da sociedade na construção da nova política de segurança. O fórum foi aberto ao público em geral, e para assegurar uma maior participação popular, representantes de movimentos sociais, empresários, comunidades terapêuticas entre outras instituições, foram instados a participar das discussões sobre assuntos relevantes relacionados à área de segurança pública, em 10 oficinas temáticas: Violência contra a Mulher e Violência Racial; Criança e Adolescente; Violência e Grupos Vulneráveis (idosos, pessoas com deficiência, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros - LGBT etc.); Juventude; Drogas e Violência; Sistema Prisional; Prevenção da Violência; Atividade Policial; Sistema de Justiça. Essa participação popular agregou um valor importante às decisões resultantes das sugestões afluídas das oficinas, por representar a percepção do cidadão, seu olhar, de fora para dentro, sobre a segurança pública por ele sentida. Preconiza Silva Junior (2007):

Na democratização, a polícia passa a incluir os cidadãos no direcionamento das atividades de segurança pública, onde as consultas à comunidade possibilitam a co-produção da atividade de prestação de serviço de segurança. Na integração de serviço, há uma relação da polícia não só com a comunidade, mas também com agências públicas e/ou privadas objetivando convergir esforços na manutenção da ordem e da segurança pública (SILVA JUNIOR, 2007, p. 27).

Não obstante ter sido lançado oficialmente em 06 de junho de 2011, em uma solenidade no Centro de Convenções, na capital do estado, o Programa Pacto pela Vida da Bahia foi estabelecido pelo Governo da Bahia, por meio da promulgação da Lei n.º 12.357, de 26 de setembro de 2011, que instituiu o Sistema de Defesa Social da Bahia (SDS) (BAHIA, 2011a). Sampaio (2017, p. 57), minuciosamente que o “SDS foi criado para gerir a Política Pública de Defesa Social em todas as suas fases de formulação, implantação, monitoramento e avaliação.”

Alicerçado em princípios como participação ativa, prevenção social e repressão qualificada, transversalidade, integração e territorialidade, o PPV abarca um agrupamento de ações e projetos nas diversas áreas atendidas pelas

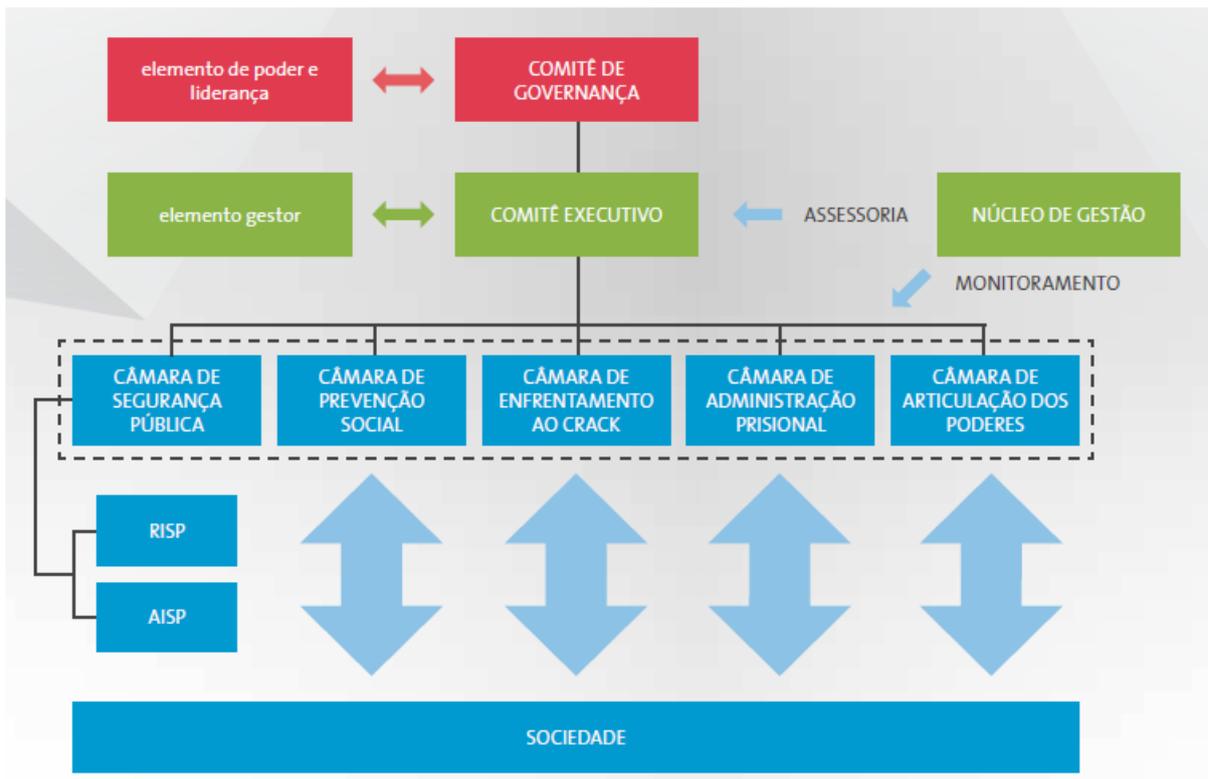
secretarias estaduais e tem como finalidade “promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.” (BAHIA, 2011a). Orientado com vistas à promoção da paz social, o programa procura oportunizar um caminhar pactuado entre a sociedade e os poderes públicos federais, estaduais e municipais.

Estes últimos, os poderes locais territoriais, ou seja, as prefeituras, têm demonstrado interesse em colaborar com as ações, como por exemplo, a prefeitura de Salvador, que em 2013, assumiu o compromisso junto ao governo estadual de agregar seu poder de atuação ao programa. Essa participação abrangente revela o fortalecimento do entendimento da segurança pública não como exclusiva da pauta da secretaria da segurança pública, mas sim como responsabilidade de todo, exatamente como prevê o artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

4.5 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PPV

O modelo de gestão definido para o PPV privilegia a interação entre os diversos órgãos governamentais com relação direta de contribuição para o enfrentamento da violência. Sua estrutura encontra-se organizada por níveis de poder e funções pensadas na perspectiva de áreas de atuação necessárias para o alcance do resultado desejado. Assim, temos 1 Comitê de Governança, 1 Comitê Executivo, 5 Câmaras Setoriais e 1 Núcleo de Gestão (NG). A gestão da segurança pública, como se vê na Figura 3, ficou assim desenhada:

Figura 3 - Modelo de Gestão – PPV



Fonte: BAHIA. SSP (2016)

O *Comitê de Governança*, órgão deliberativo e de supervisão superior do Sistema de Defesa Social, é encarregado da formalização das principais diretrizes estratégicas e do “acompanhamento das ações que objetivem, no âmbito do Estado da Bahia, a progressiva e contínua redução das taxas de criminalidade, em especial aquelas relacionadas aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI” (BAHIA, 2011a). Em sua composição estão os dirigentes de Poder e de órgãos essenciais à Administração da Justiça - Governador, Presidente da Assembleia Legislativa, Presidente do Tribunal de Justiça, Procurador Geral de Justiça do Ministério Público Estadual e Defensor Público Geral do Estado. O Gabinete do Governador é o órgão central do Sistema, segundo a norma legal.

O *Comitê Executivo* foi instituído exclusivamente no âmbito do programa e para este é órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior. Sua finalidade é a promoção da articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação das ações do programa, sendo composto pelo Governador do Estado, que o preside, um representante do Gabinete do Governador; o Secretário de Administração Penitenciária e Ressocialização; o

Secretário de Comunicação Social; o Secretário de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza; o Secretário de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; o Secretário da Segurança Pública; um representante do Poder Legislativo do Estado; um representante do Tribunal de Justiça; um representante do Ministério Público e um representante da Defensoria Pública. Para auxiliar às atividades deste Comitê, foram constituídas as Câmaras Setoriais.

As *Câmaras Setoriais* têm por finalidade “propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de CVLI, na sua respectiva área de atuação” (BAHIA, 2011a). São cinco as Câmaras Setoriais: de Segurança Pública, de Prevenção Social, de Articulação dos Poderes, de Enfrentamento ao Crack, e de Administração Prisional. Cabe às câmaras setoriais o desdobramento operacional das diretrizes estabelecidas, através da elaboração de Planos de Trabalho para atuação específica de cada área. Tal como o Comitê Executivo, as câmaras poderão convidar técnicos de notório conhecimento em área de interesse das ações, bem como representantes de outras instituições para participarem das reuniões, com o propósito de compartilhar seu juízo sobre seu campo de conhecimento.

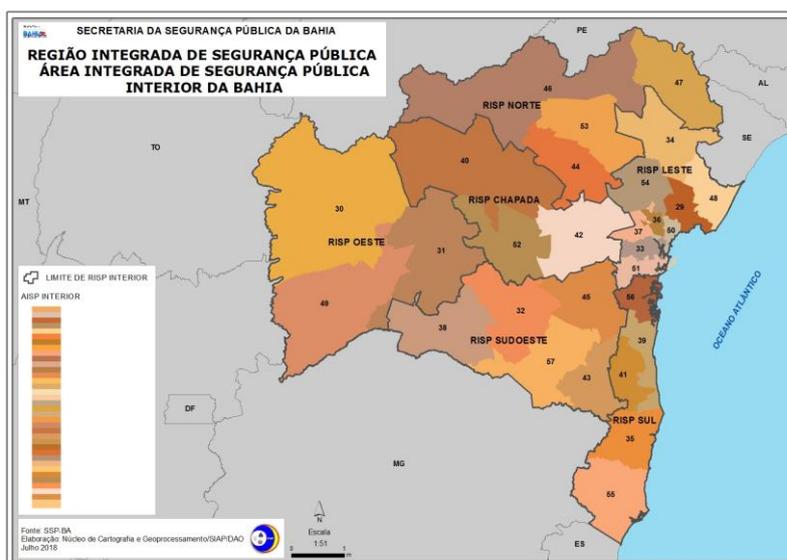
Há ainda o *Núcleo de Gestão* criado na estrutura do Gabinete do Governador, com a finalidade de atuar na “concepção e execução dos processos de monitoramento de resultados e de avaliação dos programas que integram o Sistema de Defesa Social” (BAHIA, 2011a). Está definido na norma que cabe ao Coordenador Executivo deste Núcleo a articulação institucional entre os órgãos integrantes do SDS e a gestão estratégica das ações desencadeadas pela política pública.

O Artigo 6º da Lei n.º 12.357/11, que instituiu o SDS (BAHIA, 2011a), estabelece que os órgãos setoriais do Sistema deverão incorporar ao planejamento integrado da política a escuta social, através da realização de consultas públicas e outros meios que assegurem a participação do povo. Essa diretriz além de estabelecer um vínculo permanente com a sociedade, traz para a política a avaliação externa de suas ações como possibilidade de contribuição para a melhoria contínua direção escolhida: Conselhos Comunitários de Segurança, grupos de moradores do mesmo bairro ou localidade, que se reúnem para discutir e propor soluções para os problemas comunitários de segurança, em parceria com os órgãos da segurança pública.

Na estrutura do modelo de gestão apresentado acima, dentro da Câmara Setorial de Segurança Pública observam-se os elementos denominados *Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP)*, e *Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP)*. Uma RISP equivale a um agrupamento de AISP, menor unidade territorial considerada para fins de planejamento integrado de ações. Esta organização territorial foi basilar para o desenvolvimento das ações planejadas, pois delimitou em um mesmo território a governança das unidades das forças policiais com atuação naquele espaço geográfico e instituiu uma integração operacional, pautada em avaliação conjunta entre os órgãos do sistema estadual da segurança pública, mediante reuniões periódicas, estabelecimento de metas e indicadores.

Após a implantação do PPV, a Portaria SSP nº 05, de 06 de janeiro de 2012 (BAHIA, 2012) definiu os limites e composições das RISP e das AISP de capital e RMS. Com destino ao aperfeiçoamento desta organização, posteriormente, outras portarias foram ajustando essas delimitações a bem do serviço. Nos dias que correm, o Estado está organizado para fins de acompanhamento do desempenho operacional dos seus órgãos da segurança conforme Mapa 01 a seguir.

Mapa 1 - Regiões Integradas de Segurança Pública do interior do Estado



Fonte: BAHIA. SSP (2018)²⁴

²⁴ Mapa fornecido pela Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial, da Secretaria da Segurança Pública da Bahia.

São 10 Regiões Integradas, 4 na capital e RMS e 6 no interior. Na figura acima pode-se observar as RISP do interior, quais sejam RISP Leste, Sul, Oeste, Norte, Sudoeste e Chapada. O Mapa 2 a seguir, revela a divisão territorial da capital, onde se encontram as RISP Atlântico, Baía de Todos os Santos e Central.

Mapa 2 - Regiões Integradas de Segurança Pública da capital do Estado.



Fonte: BAHIA. SSP (2018)²⁵

Com a implementação do PPV, as AISP tiveram seu papel fortalecido, para fins de planejamento integrado das ações do PPV, de apuração de resultados e de estabelecimento de metas. Atualmente são 52 AISP, distribuídas da seguinte maneira: 16 na capital, 7 na RMS e 29 no interior do estado. Elas representam a delimitação territorial de atuação das unidades policiais, da PM e da PC.

É no terreno da AISP onde, seguindo a política do Pronasci de fortalecimento da filosofia de Polícia Comunitária, ocorre a implantação das *Bases Comunitárias de Segurança (BCS)*, cujas finalidades e delimitações territoriais foram fixadas pela Portaria SSP n.º 920, de 25 de novembro de 2015. Às BCS cabe a execução das atividades policiais ostensivas, de maneira integrada às práticas da comunidade e dos outros órgãos públicos. No seu entorno são

²⁵ Mapa fornecido pela Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial, da Secretaria da Segurança Pública da Bahia.

realizadas diversas ações direcionadas à melhoria da qualidade de vida da comunidade local.

Faz parte do monitoramento de uma política pública o acompanhamento de indicadores estratégicos. Como já descrito, trata-se de objetivo principal do programa PPV a redução de CVLI, quais sejam: os crimes de homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte. Sob este prisma, desde a sua criação, a meta estabelecida para esse indicador foi de redução de 6%. Contudo, segundo a SSP, o fato de o CVLI ser o principal, não significa que os demais índices existentes deixaram de ter importância. Estes permanecem servindo de base para análise das ações a serem desenvolvidas. Entre outros índices, pode-se citar a quantidade de CVLI elucidados e de tentativas de homicídios elucidados, estes utilizados pela Polícia Civil; a quantidade de prisões em flagrantes efetuadas e de apreensão de drogas e armas, na Polícia Militar, e o tempo médio para emissão de laudos de criminalística e de laboratório, para a Polícia Técnica.

Paralelamente ao monitoramento dos indicadores de resultado, o PPV diversificou ao apresentar em seu bojo outra ferramenta gerencial, de reconhecimento do mérito, que busca estimular e reconhecer o desempenho dos servidores das unidades policiais no processo de redução dos CVLI no território do Estado da Bahia, nas AISP.

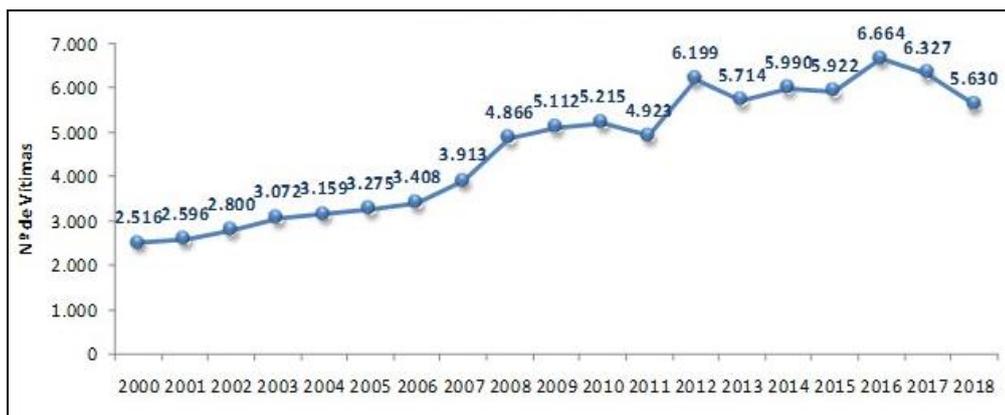
A Lei n.º 12.371/2011 (BAHIA, 2011b) criou o Prêmio por Desempenho Policial (PDP). Esta norma, concomitante à definição do CVLI como indicador estratégico de controle da criminalidade, estabeleceu as regras para concessão do referido prêmio, que variava entre R\$ 2,8 mil e R\$ 4 mil, considerando a apuração de redução de CVLI no ano anterior ao do pagamento do prêmio. A redução de 7,6% dos CVLI em 2013 resultou no pagamento, em 2014, do PDP para 27 000 policiais. Nesse primeiro ano de aferição da meta de 6%, a capital do Estado alcançou a redução de 10,7% e a RMS 12,7%. Sobre a relação do indicador CVLI com o PDP, Andrade (2016) esclarece:

Além de ser utilizado como elemento de aferição da violência letal, este indicador serve de referência para a Premiação por Desempenho Policial, instituído pela Lei Estadual nº 12.371, de 21 de dezembro de 2011, que prevê o pagamento de parcela de caráter eventual aos servidores das carreiras e ocupantes de cargos comissionados, em exercício na Secretaria da Segurança Pública e seus órgãos em regime especial, em função do desempenho no alcance de metas pré-estabelecidas de redução de CVLI. (ANDRADE, 2016, p. 17).

Após melhorias posteriores à sua criação, por meio de alterações legais, a aferição do PDP passou a considerar também os resultados alcançados por cada AISP e RISP, além do alcance da meta no Estado, e ampliou a premiação para duas vezes ao ano, a cada semestre. A última alteração no PDP ocorreu através da Lei nº 13.719 de 07 de abril de 2017 (BAHIA, 2017a), e escalonou a premiação em 4 níveis, estabelecendo critérios para cada faixa de premiação. Naquele mesmo ano, o Decreto n.º 17.817 de 01 de agosto de 2017 (BAHIA, 2017b) regulamentou essas novas alterações.

Em relação aos CVLI, do apurado constatou-se uma oscilação entre aumento e queda nos índices desde a implantação do PPV. Como se observa no gráfico 4 seguinte, após sete de PPV houve redução de CVLI em quatro anos, totalizando mais de 1 500 vidas poupadas, embora os números de mortes ainda sejam elevados nesse mesmo lapso temporal. Convém destacar que o resultado de CVLI no ano passado, 2018, foi o segundo melhor índice desde a implantação da política, só perdendo para a aferição no ano de lançamento do PPV em 2011.

Gráfico 4 – Série histórica do total de vítimas de CVLI na Bahia



Fonte: BAHIA. SSP (2019)²⁶

Observa-se que o desempenho de redução de CVLI em 2018 apresentou-se abaixo da média anual considerando todos os anos de vigência do PPV. Dados que podem sinalizar um direcionamento positivo das ações implementadas para o enfrentamento à criminalidade, que, como previsto em problemas de alta complexidade, apresentam melhores resultados a médio e longo prazo.

²⁶ Gráfico fornecido pela Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial, da Secretaria da Segurança Pública da Bahia.

4.6 OUTRAS CONTRIBUIÇÕES

Debruçando-se nas contribuições efetivas deste programa, encontram-se algumas inovações. Estas ações representam uma parcela da contribuição do pacto para o enfrentamento da criminalidade na Bahia, como resultado do modelo de gestão adotado e em consequência da adoção dos princípios e objetivos estratégicos já elencados.

No campo das implantações de unidades foram 17 BCS, 11 na capital e 6 no interior; duas Centrais de Flagrantes em Salvador; quatro Delegacias de Homicídio no interior do Estado; três laboratórios para análise definitiva de drogas também no interior; uma Coordenadoria Regional do DPT em Ilhéus. Houve ainda a instalação de um Núcleo de Inteligência do sistema prisional e de dois Conjuntos Penais, um em Eunápolis, com 452 vagas, e outro em Feira de Santana, com 608 vagas. Na área de telecomunicações foram instalados 10 Centros Integrados de Comunicação no interior do estado, além de 73 estações repetidoras.

Com o intuito claro de instar a população a colaborar com denúncias, a SSP em 2011 criou uma espécie de lista dos criminosos mais procurados, com ordens de prisão não cumpridas. Denominada de “baralho do crime”, essa lista é publicada e atualizada periodicamente no endereço eletrônico da SSP.

Para o enfrentamento à problemática das drogas, o PPV foi responsável pelo estabelecimento de um Plano Estadual de Ações Integradas de enfrentamento ao abuso de Álcool, Crack e outras Drogas; pela implantação, na AISP 01 – Pelourinho, de um Centro de Atenção Psicossocial - Álcool e Outras Drogas (CAPS AD Gregório de Matos) e pela realização de convênio com 10 comunidades terapêuticas, em 9 municípios baianos, num total de 360 vagas, para atendimento a pessoas com transtornos decorrentes de uso abusivo de substâncias psicoativas e dependentes químicos.

4.7 MODELO ESTRUTURAL DA CAMARA SETORIAL DA SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DO PPV

Após a análise teórica apresentada nesta pesquisa, torna-se possível compreender o PPV como um Sistema Social. E além, evidencia-se como esse

sistema está assentado em uma integração de outros sistemas sociais, que para aquele se configuram como sistemas-partes: as câmaras setoriais e os comitês de governança e executivo. Contudo, neste prisma, a complexidade avança, pois, as câmaras setoriais e os comitês internamente são constituídos também por seus sistemas-partes. Tomando como referência a câmara setorial de segurança pública, interesse deste estudo, após identificar os sistemas-partes que a compõem, avultam-se elementos constitutivos da Teoria Luhmanniana, como, por exemplo, os mecanismos de acoplamentos estruturais. Em sua análise, Pinho (2017) buscou ilustrar essa concepção, como se vê na Figura 4 a seguir.

Figura 4 – Modelo estrutural da Câmara Setorial da Segurança Pública na Bahia na perspectiva Luhmanniana



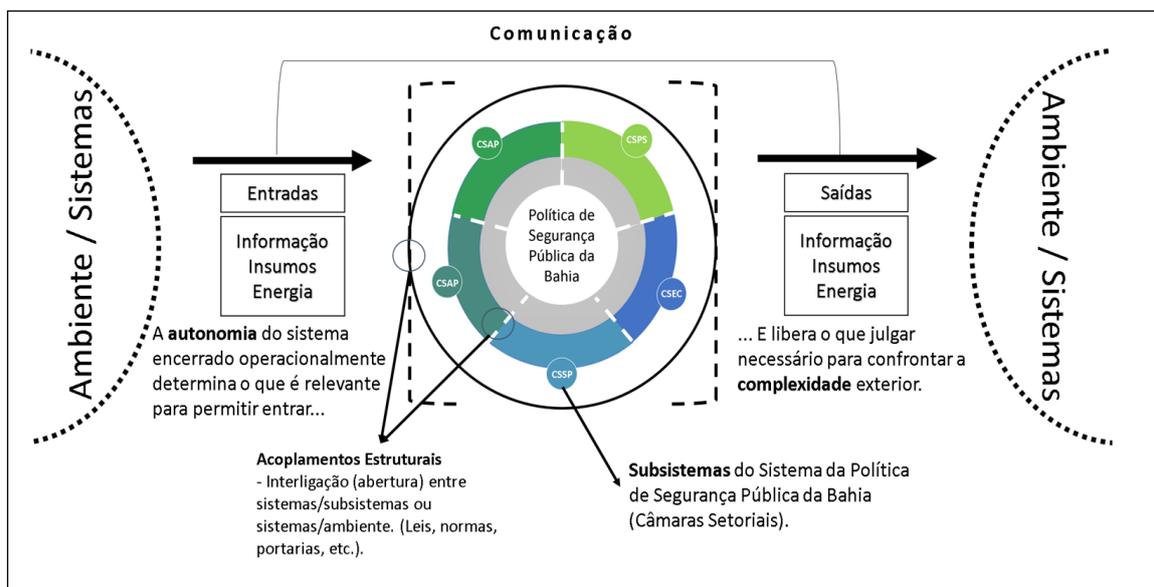
Fonte: PINHO (2017)

A autora consegue explicitar através da imagem acima, o enredamento onde a segurança pública está inserida e qual o tamanho do desafio da governança desse sistema social. Estabelecer e sustentar as relações entre essas organizações, autônomas e responsáveis por atividades tão específicas, é uma tarefa árdua, todavia, essencial para esse propósito. E como ferramenta para esse processo, tem-se a comunicação e seus acoplamentos estruturais, como preconiza Luhmann, quais sejam as normas legais estipuladas, elemento forte o suficiente para impor a esses sistemas-partes o fiel cumprimento das diretrizes e fornecer sustentação ao modelo de governança acordado e estabelecido. Mais adiante, Pinho (2017) pondera:

Constituindo-se como a política pública de segurança atual, o PPV estabelece em suas entrelinhas a arquitetura de governança da Segurança Pública. E mais, o seu modelo de gestão já apresentado traz à luz o posicionamento de todos os sistemas-parte envolvidos na prevenção à violência e à criminalidade. (PINHO, 2017, p. 439).

Como visto, uma arquitetura de governança bem estruturada é condição obrigatória para se reger essa orquestra destinada a encontrar a partitura perfeita para a paz social. É através da governança que os arranjos sistêmicos são pactuados, o poder pode ser compartilhado e as diretrizes precisam ser validadas. Assim, nessa formulação, considerar os elementos apontados por Luhmann para definição em paralelo no sistema social em questão não se trata de uma opção, mas sim de uma prática indispensável. A figura 05 a seguir busca revelar essa integração de elementos teóricos com os componentes reais da política pública baiana.

Figura 5 – Política de segurança pública da Bahia na perspectiva da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann



Fonte: elaboração própria (2018)

Em vista do que fora exposto até aqui acerca das abstrações sobre os sistemas sociais de Luhmann e governança securitária, e ainda a estruturação do PPV na Bahia e seus elementos constitutivos, câmaras setoriais e comitês de governança e executivo, é possível caminhar agora em direção à análise dos

indícios revelados na pesquisa de campo, a fim de se confrontar as descobertas com os objetivos e hipótese propostos inicialmente.

5 ACOPLAMENTOS ESTRUTURAIS DA GOVERNANÇA SECURITÁRIA DA BAHIA

Na sequência, com o propósito de possibilitar a reflexão desejada a partir da pergunta problema e da hipótese estabelecida, os dados emergidos ao longo da pesquisa desenvolvida serão expostos. Muito mais que responder aos questionamentos iniciais, estas informações destinam-se a colaborar com a compreensão dos arranjos cognitivos necessários à compreensão da governança da segurança pública, utilizando-se das ferramentas ofertadas pelas teorias elegidas neste trabalho, notadamente dos elementos constitutivos da teoria dos sistemas de Luhmann e do silogismo da governança securitária.

5.1 COMPOSIÇÃO DO CONHECIMENTO ATRAVÉS DA METODOLOGIA

Fundamentando-se nos objetivos, geral e específicos, propostos nesse trabalho de pesquisa e por se constituir num empreendimento que visa compreender o sistema social imbricado no programa “Pacto pela Vida” e sua forma de estruturação e funcionamento, foi imperativo no processo de construção deste trabalho científico a utilização de diferentes técnicas metodológicas, de forma a possibilitar a construção do conhecimento necessário para elucidação das suspeitas iniciais.

Esta pesquisa científica aplicada, cuja validação ou não da hipótese depende das evidências empíricas, iniciou-se com o levantamento de dados e informações julgadas imprescindíveis para o intento final. O trabalho iniciou-se com um apanhado teórico sobre a teoria dos sistemas autopoietico de Luhmann, passando pela definição de governança, de forma geral, e de governança securitária, de forma específica. O procedimento de coleta dos dados secundários ocorreu por meio bibliográfico e documental, apoiado em publicações impressas e eletrônicas, tais como livros, artigos científicos, monografias, dissertações, teses e periódicos, dentre outros, bem como informações sem tratamento analítico, mas de grande importância para uma melhor compreensão do objeto de estudo como,

por exemplo, relatórios de desempenho, documentos diversos, atos normativos e material cartográfico encontrados nas páginas oficiais dos órgãos de segurança na internet e também coletados juntos à SIAP.

Para dar seguimento à abordagem descritiva da pesquisa, como instrumento para a construção dos dados primários, principalmente para a elaboração própria das ilustrações apresentadas neste trabalho, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes do Núcleo de Gestão do PPV, da Câmara Setorial de Segurança e da Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial. Estes servidores, oficiais da PM, delegados da PC e servidores públicos estaduais civis, são atores efetivos na gestão e condução das ações do programa PPV, o que contribuiu para a investigação da dinâmica de troca de informações, norteadora da comunicação nas relações entre os integrantes do PPV. O ponto de atenção nessa fase da pesquisa foi o entendimento sobre de qual maneira era assegurada a sujeição das organizações envolvidas no PPV às decisões definidas, bem como isto seria divulgado, monitorado e controlado.

O modo de investigação estudo de caso adotado nesta pesquisa possibilitou uma reflexão mais focada na política de segurança pública vigente, o PPV, sob o prisma de sua governança securitária, ou seja, o fenômeno atual dentro de seu contexto real. E nesse aspecto, a utilização de pesquisa de campo foi propulsora da coleta de informações para complementar a análise em curso, posto que ao se utilizar a técnica de coleta de dados direta, mediante a observação da interação de seus componentes, seja por meio da participação como ouvinte de reuniões da CSSP ou do acompanhamento direto das atividades gerenciais da CSSP, realizadas pela SIAP, pode-se evidenciar algumas informações coletadas nas entrevistas, bem como ampliar a percepção de outras tantas. Essa investigação *in loco* permitiu a observação dos fatos tal como ocorrem espontaneamente, logo, de forma não-experimental²⁷, ou seja, sem a manipulação das variáveis.

Relembrando, o processo discursivo adotado foi o método hipotético-dedutivo, onde se buscou verificar se a hipótese estabelecida neste trabalho é válida ou não, tomando como referência o problema e a pergunta de pesquisa.

²⁷ “Em um estudo não-experimental, não há ‘manipulação’, não há tentativa deliberada e controlada de produzir efeitos diferentes através de diferentes manipulações. As relações entre fenômenos são estudadas sem intervenção experimental.” (KERLINGER, 1980, p. 3).

Diante da persistência das incertezas, outra etapa desta empreitada científica contemplou a procura por mais informações por meio da aplicação de questionário virtual, com 15 perguntas objetivas, umas com espaço aberto para possíveis detalhamentos das informações, e uma questão aberta. A construção das perguntas do questionário primou pela elaboração de um raciocínio transversal partindo da concepção teórica de acoplamentos estruturais de Luhmann, perpassando pela análise das características da política pública PPV e finalizando com o confronto das características de uma boa governança com a realidade da experiência profissional do respondente junto à política de segurança pública vivenciada, enquanto servidor estadual. Houve ainda a oferta ao respondente de poder contribuir livremente com comentários sobre o tema abordado, mediante a utilização de uma questão aberta no fim do questionário. Esta estratégia resultou em importantes contribuições para o entendimento do conteúdo sob análise.

No que tange à aplicação de questionário, foi enviado aos respondentes por e-mail, durante o período de fevereiro a setembro de 2017 e de junho a outubro de 2018, sendo destinados aos: a) integrantes dos órgãos estruturais do PPV Bahia, segundo relação de endereços eletrônicos fornecida pela SIAP, órgão coordenador da CSSP; e b) servidores públicos dos estados de Pernambuco e do Maranhão, cujas atividades estão relacionadas às políticas públicas de segurança daqueles estados. Foram no total 74 questionários, sendo 54 na Bahia e 10 no Maranhão e em Pernambuco, respectivamente.

Como retorno na Bahia obteve-se 33 questionários respondidos, sendo 30 respostas de integrantes dos órgãos da segurança pública, CSSP e do Núcleo de Gestão e mais 3 respostas de integrantes das Câmeras setoriais de Articulação dos Poderes, de Prevenção Social e Enfrentamento às Drogas. No Maranhão foram obtidas 5 respostas de integrantes de órgãos da Segurança Pública e em Pernambuco 2 integrantes do Núcleo de Gestão do PPV PE e 1 servidor da segurança pública colaboraram respondendo ao questionário e compartilhando a experiência deles. Desta forma, foi alcançado o total de 41 respostas ao questionário.

O alcance da totalidade desejada de respostas aos questionários foi uma das dificuldades desta pesquisa. Nos outros dois estados, a distância física entre a pesquisadora e os respondentes por si só já seria um pretexto para tal fato,

contudo, convém registrar que o objetivo dessa amostra era agregar ao trabalho uma percepção externa, qualitativa, marcada por experiências similares de política pública de segurança, porém sem a conotação probabilística de uma pesquisa quantitativa. Este viés destinou-se às câmaras setoriais do PPV Bahia. E neste particular, a descontinuidade das reuniões das câmaras, com exceção da CSSP, tornou-se um empecilho ao aprofundamento da investigação, posto que a maioria dos e-mails enviados para as outras câmaras se quer foram respondidos ou quando muito informaram não poderem participar da pesquisa em razão da não continuidade das atividades das respectivas câmaras. Como já dito, apenas três respostas foram obtidas de um total de 19 questionários enviados.

Nesta perspectiva, a amostragem não probabilística aplicada à pesquisa envolveu a seleção de respondentes que estavam disponíveis e poderiam ser estudados, de forma a possibilitar um entendimento aprofundado sobre o objeto de estudo, sob o panorama de outros estados. Na pesquisa qualitativa, essa amostragem intencional busca alcançar indivíduos e locais que possam proporcionar as informações necessárias e que experienciaram o fenômeno social estudado (CRESWELL; PLANO CLARK, 2013).

Destarte, em razão da proposta de análise descritiva e interpretativa, visando compreender o fenômeno social estudado, esta pesquisa foi construída sob a integração dos dois enfoques: o qualitativo e o quantitativo. Creswell e Plano Clark (2013) esclarecem que quando os resultados de um estudo apresentam um entendimento incompleto sobre o problema de pesquisa, torna-se necessário o aprofundamento na análise e neste caso o método misto é usado como uma segunda base de dados, em apoio à primeira base utilizada.

Essa abordagem *quali-quant* ou mista foi a alternativa encontrada para o enfrentamento da complexidade do assunto, pois permitiu agregar instrumentos estatísticos, ao processo de análise dos dados, sem deixar de considerar as informações obtidas nas pesquisas qualitativas, quais sejam bibliográficas e documentais, entrevistas etc. Trata-se da necessidade de melhorar um estudo com um segundo método. Por exemplo, os “pesquisadores podem melhorar um projeto quantitativo [...] adicionando dados qualitativos ou adicionando dados quantitativos a um projeto qualitativo”. (CRESWELL; PLANO CLARK, 2013, p. 26).

Assim, a esfera quantitativa desta pesquisa foi delimitada na Câmara setorial de Segurança Pública, em razão da continuidade de suas atividades desde a instituição do PPV, tornando-se a única câmara sem interrupção de ações e de monitoramento e controle do seu desempenho. Atualmente, além do secretário e secretário-adjunto estaduais da pasta, a câmara é composta por 41 servidores, sendo seu núcleo constituído por 20 dirigentes de órgãos estratégicos da segurança pública e os outros 21 são servidores a eles subordinados. Dos 20 dirigentes, população objetivo da pesquisa quanti, a amostragem aleatória simples alcançou 19 respondentes, agregando à pesquisa um nível de confiança de 90%, com margem de erro amostral de 5%.

Aqui também houve dificuldade em colher as informações desejadas. Todos os integrantes receberam por e-mail o questionário eletrônico após divulgação da pesquisa durante uma reunião da CSSP, contudo a marca obtida de respostas só foi alcançada após a entrega pessoalmente do questionário aos respondentes pendentes durante uma nova reunião da CSSP, quando na oportunidade os últimos 7 questionários respondidos dos 19 totais foram auferidos.

Finalmente, foi realizado o cruzamento dos dados obtidos e, na sequência, o confrontamento com as bases teóricas elegidas. Desta conjugação, emergiram as respostas para as inquietações originais deste trabalho, assim como tornou-se possível a elaboração de esquemas mentais representados graficamente, de forma a propiciar o engendramento final sobre as relações dos sistemas sociais compreendidos como os órgãos da segurança pública (partes) contidos no sistema social Pacto pela Vida (todo).

5.2 O ACOPLAMENTO ESTRUTURAL E A ARQUITETURA DE GOVERNANÇA SECURITÁRIA POR TRÁS DO PPV

Reavaliando toda a construção teórica apresentada neste trabalho tem-se a noção precisa do desafio de se estabelecer mecanismos de articulação efetivos entre sistemas-partes. Torna-se possível identificar os mecanismos de acoplamentos à luz da Teoria dos Sistemas de Luhmann na estrutura sustentadora da política de segurança pública do estado, na perspectiva das inter-relações entre os diferentes sistemas-partes que compõem o sistema de defesa

social, onde se encontra o sistema estadual de segurança pública, sistema social fechado autoreferencial figurado pelo PPV.

A Teoria dos Sistemas Sociais permite inferir que a maior complexidade do ambiente externo ao sistema de segurança pública, caracterizado no diagnóstico prévio à formulação do PPV como já descrito neste trabalho e marcado pelo avanço no números de mortes violentas, culminou por propiciar a instituição de um novo e maior sistema, o Sistema de Defesa Social, a partir do acoplamento estrutural exercido pelo PPV, com o propósito de funcionar como redutor daquela complexidade externa ameaçadora. Compreendendo a necessidade de orquestração de sistemas autônomos, autopoieticos²⁸, como a Polícia Militar e a Polícia Civil, que surgem com a divisão funcional do trabalho para a operacionalização das estratégias definidas para a segurança pública. Essas operações exclusivas somente surgem no sistema segurança pública e ressaltam a diferenciação entre este e o meio onde se encontra inserido: a sociedade.

Convém destacar que esse encerramento operativo não deve ser entendido como um isolamento, mas tão somente como um fechamento operacional, garantidor de sua distinção em relação ao meio e que possibilita a reprodução de seus próprios componentes. De mais a mais, é mediante esse encerramento operativo que o sistema se abre para o meio, possibilitando que as diversas determinações (estímulos ou variações) do ambiente sejam selecionadas por meio dos seus próprios critérios e código-diferença, ou seja, é durante a realização das operações exclusivas de seus órgãos que o sistema de segurança pública e também o sistema de defesa social interagem com os cidadãos, com outros órgãos governamentais e não-governamentais etc., e é dessa relação que são extraídas informações para fortalecimento de suas operações internas.

Ao se utilizar do conceito de acoplamento estrutural para se referir aos pontos de interseção entre os sistemas-partes, por onde deve fluir a comunicação e por meio dos quais as articulações operativas são exequíveis, em favor do alcance do desempenho almejado das forças policiais, eleva-se do PPV a sua regulamentação mediante a promulgação da Lei n.º 12.357/2011 (BAHIA, 2011a). À semelhança do que ocorre com a Constituição Federal que, servindo essa de

²⁸ São sistemas autopoieticos aqueles que “operam de forma fechada em seu interior e que ao mesmo tempo são abertos às entradas e pressões do entorno com o qual se comunica.” (TRINDADE, 2008, p. 70). Essa clausura operativa interna assegura a sua estabilidade e uma abertura ao exterior, possibilitando a sua comunicação com os demais sistemas.

elo entre o sistema jurídico e o político, pode ser interpretada como um acoplamento estrutural, também pode ser considerada como tal a lei que estabeleceu o PPV, porquanto ela prescreveu, por meio da institucionalização de seus comitês e câmaras, as trocas comunicativas regulares e formais entre os sistemas-partes, como a PM, a PC, o MP, o TJ, entre outros com conteúdo pertencente também ao sistema de segurança pública. Esse intercâmbio de informações e conhecimentos é imprescindível para a sobrevivência desse sistema maior de defesa social, meio desses outros sistemas-partes, e culmina por sustentar o processo autopoiético de todos os sistemas.

O sistema de defesa social, portanto, encontra lastro para estabelecer a convergência de ações desejadas, sem, contudo, interferir na autonomia de cada órgão, e agindo assim assegura que essa diferenciação de seus elementos (sistemas-partes) seja contínua e sirva para estabilizar o meio daqueles subsistemas, o próprio SDS. O modelo de funcionamento da CSSP mostra como ocorre o acoplamento do sistema da segurança pública com o sistema de defesa social. Essa câmara setorial se torna mais efetiva à medida que cada órgão de segurança pública que a compõe potencializa sua força peculiar de atuação, possibilitando, por conseguinte, que o sistema segurança pública e o sistema de defesa social se tornem mais adequados às necessidades sociais.

Convém destacar que a lei que inaugurou o PPV não se restringiu a figurar como acoplamento estrutural apenas dos órgãos da segurança pública. Neste contexto, a norma legal estabeleceu mecanismos de articulação também entre outros órgãos públicos correlatos à temática de defesa social e com os outros Poderes constituídos. Esse propósito, pode-se atribuir às demais câmaras setoriais e ainda ao Comitê de Governança e ao Comitê Executivo, cada qual vinculado à uma esfera de atuação, ou melhor, de diferenciação. O artigo oitavo da lei acima referenciada explicita como sendo finalidade do Comitê Executivo do PPV “promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações.” (BAHIA, 2011a). Ademais, esse arranjo institucional avança no sentido de acoplar ao Comitê Executivo às câmaras setoriais, que, segundo a norma, deverão funcionar em apoio às atividades daquele comitê, conforme previsão no parágrafo único daquele artigo.

Ao prever que as câmaras setoriais “terão por finalidade propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes

Violentos Letais Intencionais” (BAHIA, 2011a), a lei de criação do PPV exerce o seu poder de acoplamento estrutural sobre os órgãos coligidos, impondo a tarefa de elaboração de diretrizes não apenas a um ou outro órgão, mas ao colegiado de órgãos, componentes da respectiva câmara. O movimento nesse sentido impõe uma necessidade de articulação entre esses sistemas autônomos. As reuniões das câmaras e dos comitês são os espaços presumidos para estabelecimento das conexões interinstitucionais, voltadas para a operacionalização das ações interoperativas sustentadoras da política, direcionadas para reduzir os riscos e perigos oriundos do macroambiente onde se encontra o sistema de defesa social.

Do exposto, depreende-se que o PPV, por meio de sua norma legal, assume estruturalmente um papel de mecanismo de articulação entre os sistemas de polícia ostensiva, desempenhada pela PM; de polícia judiciária, exercida pela PC; de produção de prova material, conduzida pelo DPT; de prevenção e respostas às emergências e desastres, sob responsabilidade do CBM e de aprimoramento da qualidade de atendimento e dos serviços prestados ao cidadão²⁹, atribuição da diretoria geral da secretaria da segurança pública, conforme o PLANESP 2016 – 2025.

Para além disso, a concepção de acoplamento estrutural elaborado por Luhmann permite compreender sob o manto do programa PPV a estruturação do emaranhado de inter-relações institucionais entre os diversos órgãos, quais sejam outras secretarias estaduais, Poder Legislativo, Tribunal de Justiça, Ministério Público etc., que antes da lei não se articulavam sistematicamente, de maneira contínua, para formulação compartilhada de diretrizes, mas sim ocasionalmente com a finalidade de encontrar soluções para problemas pontuais. Para mais, o PPV enquanto acoplamento estrutural e, assim, mecanismo de interpretação permanente entre os sistemas, torna possível uma comunicação contínua e recíproca, minimizando os impactos de ruídos intersistêmicos, muitas vezes potencializados pela inexistência de encontros periódicos.

²⁹ O plano estratégico do sistema estadual da segurança pública estabelece 17 objetivos estratégicos, organizados por perspectivas e temas estratégicos. Na perspectiva dos processos internos, tema inovação, encontra-se o objetivo “Aprimorar a qualidade de atendimento e dos serviços prestados ao cidadão” (BAHIA, 2016), sob responsabilidade da Diretoria Geral da SSP.

Essa articulação decorrida da instituição do PPV como acoplamento estrutural sinaliza a estruturação de uma governança securitária³⁰ contendo os atores direta e indiretamente envolvidos no programa, constituída por uma rede complexa de organizações públicas e sustentada por uma ordem política pactuada capaz de implementar os modos de pensar segurança pública, por intermédio do uso de tecnologias e práticas transformadoras desse pensar em ações decorrentes do programa, com o propósito de construir um novo patamar social seguro e pacífico.

Em que pese os benefícios advindos com a formação dessa rede de órgãos públicos, convém destacar que a previsão de uma governança em rede (JOHNSTON; SHEARING, 2003) ao invés do modelo de hegemonia da polícia profissional para a governança securitária contempla também a participação de órgãos privados e representações sociais, como representantes de comunidades locais e empresas de segurança, entre outros. Por não fazerem parte da composição dos comitês e das câmaras setoriais, não fica evidente na lei em análise a forma de participação desses outros importantes atores, quando muito é possível imaginar uma atuação extraordinária mediante convite para participação em alguma reunião, conforme previsão constante nos artigos 9º e 15 daquela norma legal.

A lei do SDS e do PPV estipula um conjunto de prescrições legais que formaliza a organização daquele sistema, bem como apresenta novas instituições para o processo de implementação da política, a saber: o Comitê de Governança, o Comitê Executivo, as Câmaras setoriais e o Núcleo de Gestão. Essa definição de ordem garante ao modelo de governança securitária um ambiente seguro para atuação de seus órgãos, com composições, competências e responsabilidades bem definidas e resultantes de uma negociação política. Outra questão observada trata-se da definição do garantidor da segurança, a autoridade promotora da segurança. O modelo de funcionamento do PPV permite constatar que o Estado buscou construir uma nova visão sobre a responsabilidade pela segurança

³⁰ Entende-se governança securitária (JOHNSTON; SHEARING, 2003) aquela que se refere a programas para promover a paz em face de ameaças que surgem da vida coletiva, contemplando cinco elementos críticos: definição de ordem, autoridade, tecnologia, mentalidade e instituição. Mais informações sobre governança securitária podem ser encontradas no capítulo 3 desta pesquisa.

pública, destacando a transversalidade do tema, ao atribuir ações no programa para outras secretarias estaduais.

É perceptível o compartilhamento dessa responsabilidade entre outros órgãos públicos, além da própria SSP, ao se estabelecer na própria lei que os órgãos setoriais do SDS adotem práticas de planejamento integrado para a formulação da política e garanta a efetiva participação popular nesse processo (BAHIA, 2011a). A propósito, o modelo de funcionamento adotado pelo PPV ao prever essa participação popular reforça a responsabilidade de envolvimento de todos os cidadãos nas questões da segurança pública, como bem é destacado no artigo 144 da CF (BRASIL, 1988).

Outro elemento chave de governança securitária que pode ser identificado na estruturação do PPV diz respeito à mentalidade, maneira de pensar sobre as questões de paz construídas e tratadas no programa, refletidas nas estratégias adotadas. O estabelecimento dos órgãos do sistema de justiça criminal como integrantes natos tanto do Comitê de Governança, entidade máxima do sistema de defesa social, quanto do Comitê Executivo do PPV exprime a preocupação (mentalidade) do programa em garantir a segurança, mediante respostas punitivas a eventos do passado, visando coibir atos criminosos no futuro.

De outra forma, analisando ainda a mentalidade norteadora para estruturação de sua governança securitária, pode-se inferir a atenção do PPV no sentido de possibilitar o estabelecimento de ações proativas-preventivas na área, com a implementação da articulação nos comitê de governança e executivo e nas câmaras setoriais das secretarias sistêmicas voltadas à área social, como as secretarias de desenvolvimento social e combate à pobreza, do trabalho, renda, emprego e esporte, da Justiça, cidadania e Direitos Humanos etc.

Os dois últimos elementos de análise do modelo de governança securitária estabelecido pelo PPV são as tecnologias e as práticas por ele definidas. Considerando tecnologias como métodos dos programas de segurança alinhados com a *mentalidade* apresentada e as práticas como as ações resultantes do programa, pouco pode-se destacar da Lei n.º 12.357/11 em termos concretos de sinalização daqueles elementos em si, até porque trata-se a lei de um instrumento de caráter direcionador na medida em que apresenta as diretrizes para a política, a fim de impor e controlar comportamentos, cabendo a outros instrumentos as instruções acerca da aplicação daquela lei, como por exemplo, a Portaria SSP n.º

920 (BAHIA, 2015) sobre as BCS e o Decreto n.º 17.817 (BAHIA, 2017b) a respeito do prêmio por desempenho policial. Contudo, convém destacar que há na referida lei logo no seu primeiro artigo a orientação de que a política seja resultante da integração de projetos e ações nas áreas de educação, trabalho, saúde e outras, orientados com vistas à promoção da paz social. Estes são elementos significativos para o planejamento das ações.

Vede, portanto, o alinhamento entre os aspectos emergidos na pesquisa bibliográfica atinentes à Teoria dos Sistema de Niklas Luhmann e à governança securitária e a arquitetura da governança da política de segurança pública, talhada pelo programa Pacto pela Vida. Não obstante a configuração do PPV apresente coerência teórica na área de segurança pública, resta saber se as engrenagens desenhadas efetivamente se encaixam e fazem rodar o sistema de defesa social, ou seja, se os sistemas-parte estão verdadeiramente acoplados no modelo de governança securitária dentro da estrutura governamental. Estas informações serão apresentadas na sequência com a análise dos dados levantados na pesquisa de campo.

5.3 PACTOS PELA VIDA: A HORA DA VERDADE

Toda a inquietação desta pesquisa foi fundamentada no confronto dos elementos da Teoria dos Sistemas de Luhmann e de governança securitária com a experiência de implantação da política de segurança pública denominada Pacto pela Vida. Assim, mais a frente, esta fase de relato das descobertas empíricas está organizada conforme o arcabouço teórico confrontado, com o propósito de favorecer a compreensão das argumentações expostas.

Visando alcançar elementos que possibilitassem uma melhor compreensão sobre a adoção do PPV como estratégia de segurança pública, esta pesquisa buscou analisar comparativamente o PPV da Bahia, com o PPV inaugural deste modelo de política, instituído em Pernambuco, e, ainda, com o PPP do Maranhão, que figura entre as políticas mais contemporâneas na área.

Para contribuir com a interpretação das informações coletadas nos outros estados estudados, fora elaborado o Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Análise comparativa entre as políticas de segurança pública de PE, BA e MA

Estado	Criação	Data	Coordenação Executiva* (do Pacto)	Principal indicador	Elementos de Governança
Pernambuco	Pacto pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública	04 de maio de 2007	Secretaria de Planejamento e Gestão	CVLI	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comitê de Governança 2. Comitê Gestor Executivo 3. 06 Câmaras Técnicas
Bahia	Lei nº 12.357 - Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências	26 de setembro de 2011	Secretário de Comunicação Social	CVLI	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comitê de Governança 2. Comitê Gestor Executivo 3. Núcleo de Gestão 4. 05 Câmaras Setoriais
Maranhão	Lei nº 10.387 - Dispõe sobre a criação, no âmbito do Estado do Maranhão, do Pacto pela Paz, institui os Conselhos Comunitários pela Paz e dá outras providências.	21 de dezembro de 2015	Servidor da Secretaria de Estado da Segurança Pública	CVLI	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos; 2. Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública; 3. Coordenação executiva; 4. Conselhos Comunitários pela Paz.

* Na implantação da política.

Fonte: elaboração própria baseada nos dados da pesquisa (2018)

Analisando as peculiaridades de cada política estadual na consecução de sua estrutura de funcionamento e, ainda, no modelo de governança adotado por cada um dos estados, vê-se que a Bahia se assemelha muito à estrutura da sua política egéria, instituída em Pernambuco, e que o Maranhão optou por uma arquitetura de governança mais robusta, composta por muitos órgãos, notadamente os 97 conselhos de comunitários pela paz existentes, até março de 2019.

Com a expectativa de possibilitar a identificação dos perfis dos respondentes, o questionário iniciou-se com cinco questões voltadas à investigação da experiência profissional dos respondentes. Qual a secretaria, o setor e cargo ocupado e o tempo no cargo, além da identificação do estado de atuação, foram as indagações realizadas. Do apurado, constatou-se que, aproximadamente, a metade dos dirigentes da CSSP possuem entre 2 e 4 anos

no cargo (47%). A outra metade divide-se em dirigentes que possuem menos de 1 ano nas funções atuais (26%) e os que possuem mais de 5 anos de serviço nas funções atuais (27%).

Considerando-se que em 2018 o PPV fez 7 anos de implantado, depreende-se que, aproximadamente, 1/4 dos atuais dirigentes (5 anos ou mais na função – 27%) acompanham as ações do programa desde o início ou então dos anos iniciais e, portanto, devem possuir uma percepção alargada das engrenagens sustentadoras dessa política. A maioria desses dirigentes mais experientes no PPV, 4 dos 5 totais correspondentes aos 27%, são de órgãos internos da secretária, como superintendências ou ouvidoria, por exemplo. Ainda neste recorte, 2 dirigentes possuem mais de 8 anos na função.

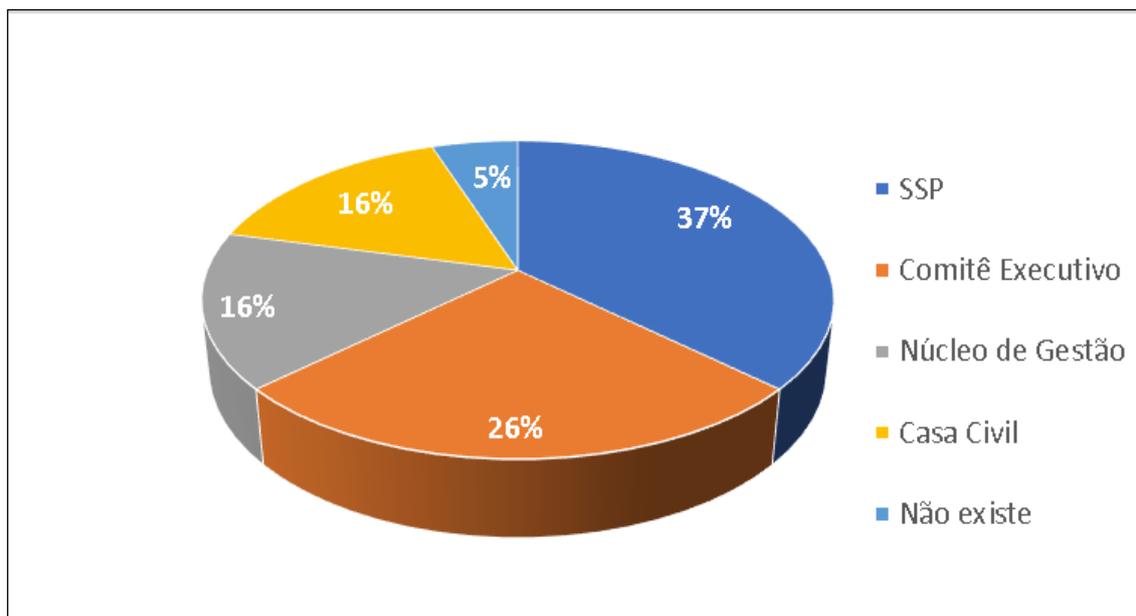
Desse panorama, pode-se inferir que um dos elementos da governança securitária, a mentalidade, responsável pela definição das tecnologias e ações a serem implantadas, apresenta uma pluralidade de percepções tomando-se por base os anos de experiência dos envolvidos. Essa amplitude de vivência na área, com atores com menos de um ano até outros em atuação na política de segurança antes mesmo da criação do PPV, pode contribuir na formulação das ações a serem adotadas, considerando-se práticas tradicionais e outras mais contemporâneas.

5.3.1 O PPV como mecanismo de acoplamento estrutural

A primeira questão sobre o conteúdo teórico desta pesquisa relativo à Teoria dos Sistemas de Luhmann apresentou um breve esclarecimento sobre a concepção de *acoplamentos estruturais*³¹. Na sequência, buscou extrair dos respondentes uma correlação com a sua experiência no sentido de identificarem dentro do PPV a qual órgão caberia a operacionalização do acoplamento entre os sistemas-partes do PPV. Destarte, foi questionado “qual das opções abaixo mais se aproxima da concepção de "acoplamento estrutural", entre os órgãos que compõem o PPV.

³¹ De acordo com a Teoria dos Sistemas de Luhmann, os acoplamentos estruturais são as estruturas regulamentadoras das relações em sistema e meio. Os acoplamentos estruturais são responsáveis pelos acoplamentos entre sistema e meio, mediante trocas comunicativas. Embora o acoplamento estrutural possa admitir uma diversidade muito grande de formas, ele “não está ajustado à totalidade do meio, mas somente a uma parte escolhida de maneira altamente seletiva” (LUHMANN, 2011, p. 131).

Gráfico 5 – Percepção dos respondentes quanto ao possível órgão responsável por operacionalizar o acoplamento estrutural entre o PPV e seus órgãos



Fonte: elaboração própria baseada nos dados dos questionários aplicados (2018)

A maioria (37%) dos respondentes integrantes da Câmara Setorial de Segurança Pública, conforme o gráfico 5 acima, identifica na SSP este papel de ligação entre os órgãos do PPV. O Comitê Executivo, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, despontou como um possível elo, neste caso, para 26% dos respondentes. Convém evidenciar que para 5% dos dirigentes não existe órgão atualmente que operacionalize a função de acoplamento dentro do PPV. Observando o resultado, constata-se que não está consolidado o entendimento sobre quem é a autoridade responsável pela integração dos sistemas-parte do PPV. Embora este papel esteja expresso na Lei n.º 12.357 (BAHIA, 2011a), essa falta de clareza sobre este ponto encontra abrigo na atuação vigorosa da SSP enquanto coordenadora da câmara setorial de segurança pública, única ainda em atuação.

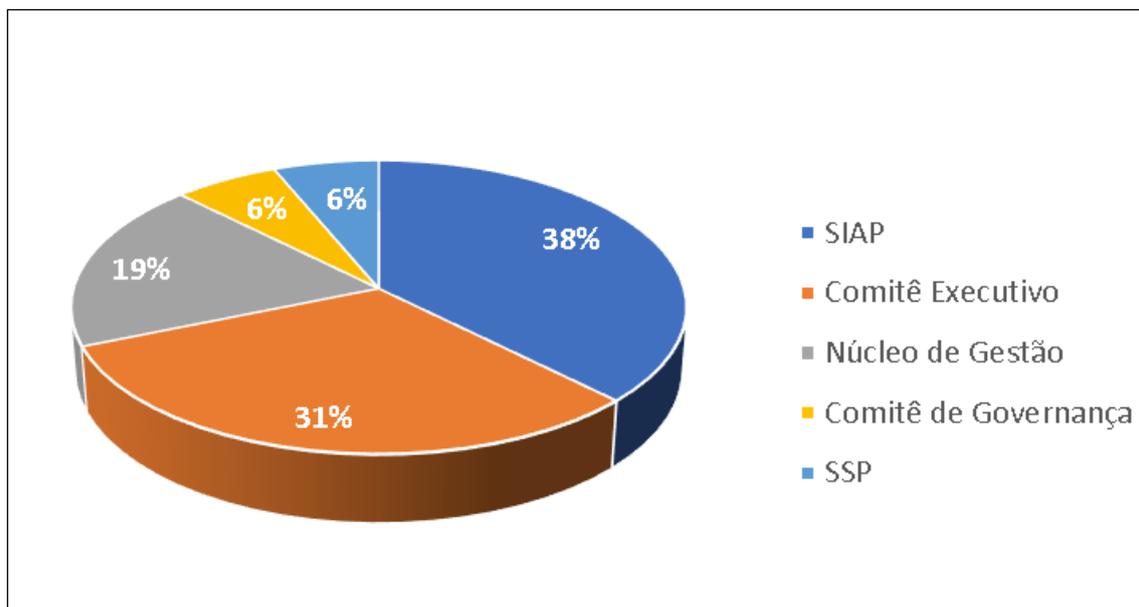
O Comitê Executivo também foi a indicação de operacionalizador do acoplamento estrutural para os 2 integrantes do Núcleo de Gestão do PPV BA. Para 2 dos 3 respondentes integrantes de outras Câmaras setoriais do PPV BA, seria do Núcleo de Gestão, responsável pelo monitoramento de resultados e de avaliação do programa, essa atribuição.

Em Pernambuco, 2 dos 3 respondentes indicaram o Núcleo de Gestão por Resultados da SDS daquele estado, órgão equivalente ao NG do PPV, como operador do mecanismo de acoplamento estrutural. No Maranhão, as duas respostas para esta questão, o Comitê executivo e a própria SSP, coincidiram com as opções mais pontuadas aqui na Bahia.

Os fatos observados sinalizam uma fragilidade inicial em um ponto crítico para o funcionamento de um sistema social, segundo a perspectiva de Luhmann, e, principalmente, para o estabelecimento de um acoplamento entre as partes desse sistema. A divergência sobre a percepção do órgão integrador dentro do PPV permite inferir dois raciocínios: primeiramente que a comunicação sobre papéis e responsabilidades dentro daquele sistema não alcançou seu objetivo, e sob esse prisma uma comunicação falha pode apresentar ruídos nos arranjos intersistêmicos, ameaçando a comunicação contínua e recíproca desejada e necessária para o funcionamento do acoplamento. O outro entendimento possível paira em torno do funcionamento do PPV nos dias de hoje. Considerando que, do apurado na pesquisa, levantou-se que dos órgãos estruturadores do PPV, quais sejam os Comitês de Governança e Executivo e as cinco câmaras setoriais, apenas a câmara da segurança pública continua com suas atividades, é possível encontrar justificativa para a indicação pela maioria dos respondentes da SSP como operadora do acoplamento estrutural do PPV, porquanto, a maioria dos respondentes da pesquisa efetivamente atuam nessa câmara.

Seguindo a trilha delineada, a questão seguinte buscou identificar se há um órgão de suporte no PPV voltado para as ações de gestão e qual seria esse órgão, por meio da seguinte pergunta: “O Pacto pela Vida possui um órgão em sua estrutura que exerça a função de apoio à gestão dessa política ou aos seus gestores?” e na sequência, em caso afirmativo, deveria ser indicado qual o órgão identificado com esta função. Dos respondentes, apenas 16% declararam não existir um órgão específico com tal propósito ou não saber de sua existência. Assim, os outros 84% da amostra conseguiram identificar um órgão com essa atribuição, conforme gráfico 6 que se segue.

Gráfico 6 – Órgão de apoio à gestão do PPV



Fonte: elaboração própria baseada nos dados dos questionários aplicados (2018)

Os dados sinalizam que a SIAP, Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial e Secretaria Executiva da CSSP, se destaca neste papel, ao menos para a maioria dos respondentes, 38%. Contudo, esta percepção não é uma unanimidade, uma vez que 31% enxergam essa atribuição como sendo do Comitê Executivo. O terceiro colocado foi o Núcleo de Gestão, com 16%. À luz da Lei n.º 12.357 (BAHIA, 2011a), cabe ao NG o apoio técnico e administrativo para o funcionamento do Comitê Executivo. Isto foi ratificado pelos respondentes integrantes do NG do PPV Bahia, que sinalizaram ser essa atribuição do NG, e por 2 dos 3 integrantes das outras Câmaras.

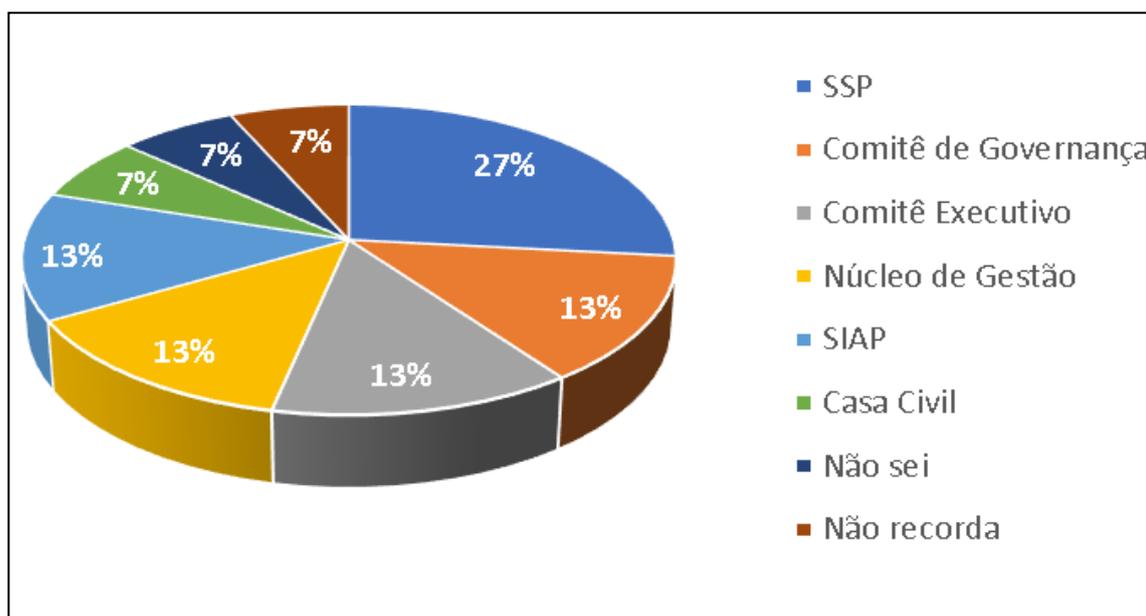
O Núcleo de Gestão foi apontado como órgão de apoio à gestão pelos integrantes respondentes do NG em Pernambuco. No Maranhão, as duas respostas obtidas foram no sentido de que ou a coordenação executiva do PPP ou a Casa Civil daquele estado desempenham este papel de apoio à Gestão.

Neste contexto, os dados coligidos além de confrontarem a previsão normativa, indicam que a sinalização da SIAP pela maioria como órgão de apoio à gestão reproduz o sentimento possivelmente resultante da atuação efetiva daquele órgão nas atividades rotineiras da CSSP. Mais uma vez a comunicação do sistema social estudado desponta como uma possibilidade de melhoria dentro

do PPV. Considerando que as atribuições estabelecidas para o NG transformam-no em um elemento de apoio ao acoplamento estrutural estabelecido pelo PPV, é imprudente permitir que esse papel seja na prática enxergado em outro órgão, visto que este órgão pode não atuar de forma racional com essa finalidade de fortalecer os arranjos institucionais, justamente por não ter esse atribuição. E, assim, este importante papel estaria deixando de ser planejado, executado e avaliado de forma consciente, fragilizando toda a construção do arranjo intersistêmico do PPV.

Outra atividade importante para o fortalecimento do acoplamento estrutural proposto pelo PPV é a comunicação das decisões tomadas pelas lideranças. Neste prisma, o questionário tentou descobrir quão claro esta ação está para os dirigentes da CSSP. A eles foi questionado se “Há algum órgão na estrutura do Pacto pela Vida que direcione a todos os integrantes da gestão dessa política as intervenções definidas como necessárias pela alta administração, para aprimorar o alcance dos resultados pretendidos?”. De onde obteve-se 79% de sinalização positiva para a existência desse órgão, o qual foi identificado conforme o gráfico 7 seguinte.

Gráfico 7 – Órgão do PPV direcionador das intervenções definidas como necessárias pela alta administração



Fonte: elaboração própria baseada nos dados dos questionários aplicados (2018)

Observa-se que a maioria, 27%, novamente, encontra na SSP a característica inerente de gerenciamento das ações. Todavia, é válido o registro de que, após a SSP, 4 órgãos empataram com 13%, quais sejam o Comitê de Governança, o Comitê Executivo, o Núcleo de Gestão e a SIAP. Dos 3 integrantes de outras Câmaras, 2 declararam existir um órgão com essa finalidade. Um afirmou que esse papel ocorre através das “ações integradas entre as diversas Secretarias” e o outro sinalizou a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS). Os respondentes do NG na Bahia não identificam um órgão com a responsabilidade acima ou não sabem informar se existe.

Em Pernambuco foram indicados o Comitê Gestor Executivo e as Câmaras temáticas. No Maranhão, os respondentes afirmaram que por lá não existe este órgão de apoio ou então não sabiam informar.

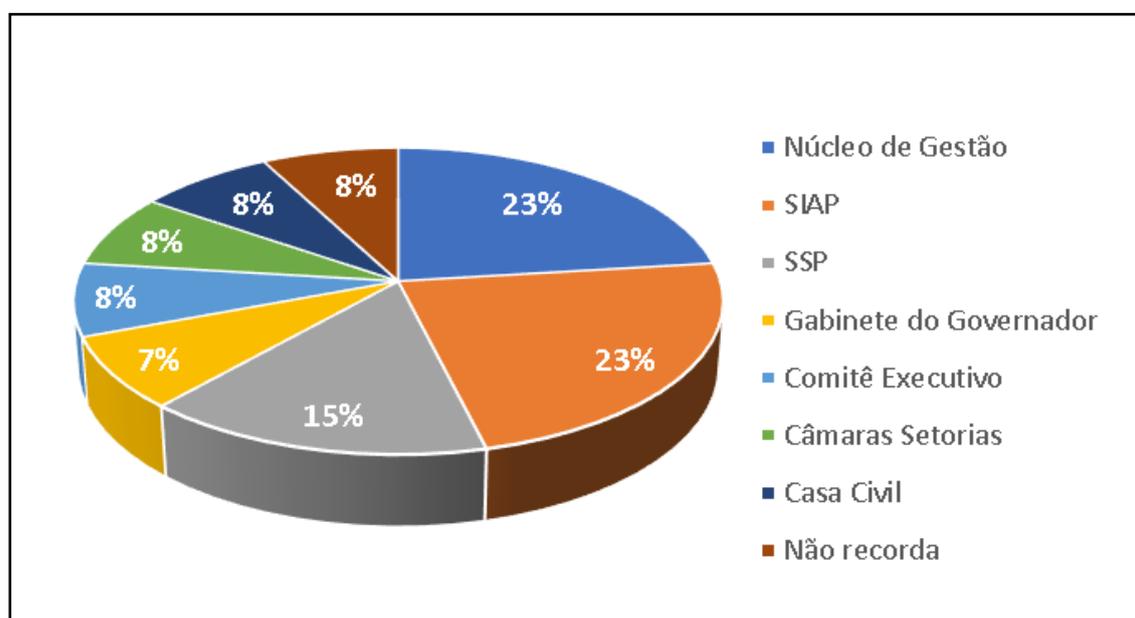
Conforme o gráfico 7, foram 6 órgãos sinalizados, sendo um órgão externo ao PPV (Casa Civil), como sendo o responsável pelo papel de interlocutor das decisões tomadas. Esta variedade de respostas evidencia que, se efetivamente há um órgão exercendo essa atividade, não há uma definição clara de quem o seja. Inclusive, isso não só coaduna com os 21% que responderam negativamente para a existência desse órgão contra os 79% de respostas positivas já mencionado acima, como também corrobora com os dados apresentados no gráfico 7, onde os respondentes afirmaram não sabem dizer qual é (7%) ou não se recordam (7%), além de sinalizarem seis órgãos que possivelmente exercem essa função. Neste caso, como esperar que funcione um acoplamento em um sistema onde os envolvidos não reconhecem de forma coesa a quem cabe a operacionalização desse mecanismo? Desta forma, uma das principais funções do acoplamento estrutural fica impedida de acontecer, qual seja a de estabelecer uma permanente irritação no sistema, uma capacidade constante de ressonância, geradora das trocas comunicativas entre os sistemas-partes. Neste contexto e tendo em vista a lei de instituição do PPV, caberia ao Comitê Executivo promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação das ações. (BAHIA, 2011a).

Niklas Luhmann, em sua Teoria dos Sistemas Sociais, destaca a importância dos acoplamentos estruturais para a manutenção do encerramento operativo do sistema, visto que são eles, os acoplamentos estruturais, que

possibilitam a abertura entre o meio e o sistema, gerando uma troca comunicativa, imprescindível para a autopoiesis e auto-regulamentação do sistema, componentes estruturadores do encerramento operativo. Por isto, é motivo de preocupação quando se identifica uma fragilidade na comunicação interna do sistema PPV, supondo que os ruídos na comunicação possam causar prejuízos por fim a própria sobrevivência do sistema, uma vez que essa lacuna prejudicaria seu processo de diferenciação à complexidade do meio que lhe é externo, fator fundamental para sua continuidade e, por conseguinte, à manutenção da segurança pública no estado.

A articulação intersistêmica é outro fator relevante para a efetivação do acoplamento. Logo, esse foi ponto crítico confrontado na pesquisa. Aos dirigentes foi questionado sobre a existência de um órgão com essa prerrogativa, obtendo-se 68% de afirmações positivas para a existência. Para esses respondentes foi questionado “Qual o órgão responsável pela articulação da rede dos atores, órgãos públicos e privados, integrantes dessa política?”. O gráfico 8 revela as respostas obtidas.

Gráfico 8 – Órgão responsável pela articulação da rede dos atores do PPV



Fonte: elaboração própria baseada nos dados dos questionários aplicados (2018)

Foram 7 órgãos apontados como responsáveis por esta articulação, sendo um órgão . O NG e a SIAP compartilharam a opinião de 46% dos respondentes, cada um com 23%. Em terceiro ficou a SSP com 15% e 8% não se recordam de qual órgão realiza esta atividade, mas afirmam existir.

O resultado traz uma reflexão interessante, pois embora o Núcleo de Gestão não tenha sido indicado pela maioria como o órgão de apoio à gestão do PPV, como se vê no gráfico 6, agora ele desponta como sendo o órgão articulador juntamente com a SIAP, competência diretamente relacionada à gestão da política. Embora se tenha alcançado o resultado acima, os próprios integrantes do NG não identificam órgão com esta atribuição. Para os respondentes das outras Câmaras, esta atividade é desempenhada pelo Comitê Gestor e pela SJDHDS.

Enquanto em Pernambuco surgiram 3 opções de resposta: o Comitê Gestor executivo e Câmaras Técnicas; a Secretaria de Planejamento e Gestão e a SDS. No Maranhão apenas um respondente enxergou esta atribuição sendo exercida pela Coordenação Executiva do PPP.

Conforme a abordagem sistêmica já vista, um sistema social fortemente sustentado por uma divisão funcional do trabalho a cargo de subsistemas autônomos, PM, PC, CBM, DPT e outros, exige uma articulação intersistêmica igualmente forte por conta da elevada complexidade no ambiente do campo da segurança pública. E quando essa responsabilidade é apontada como sendo de órgãos variados é permitido supor que então ela não está sendo exercida efetivamente, o que confirma a não atuação do Comitê Executivo atualmente.

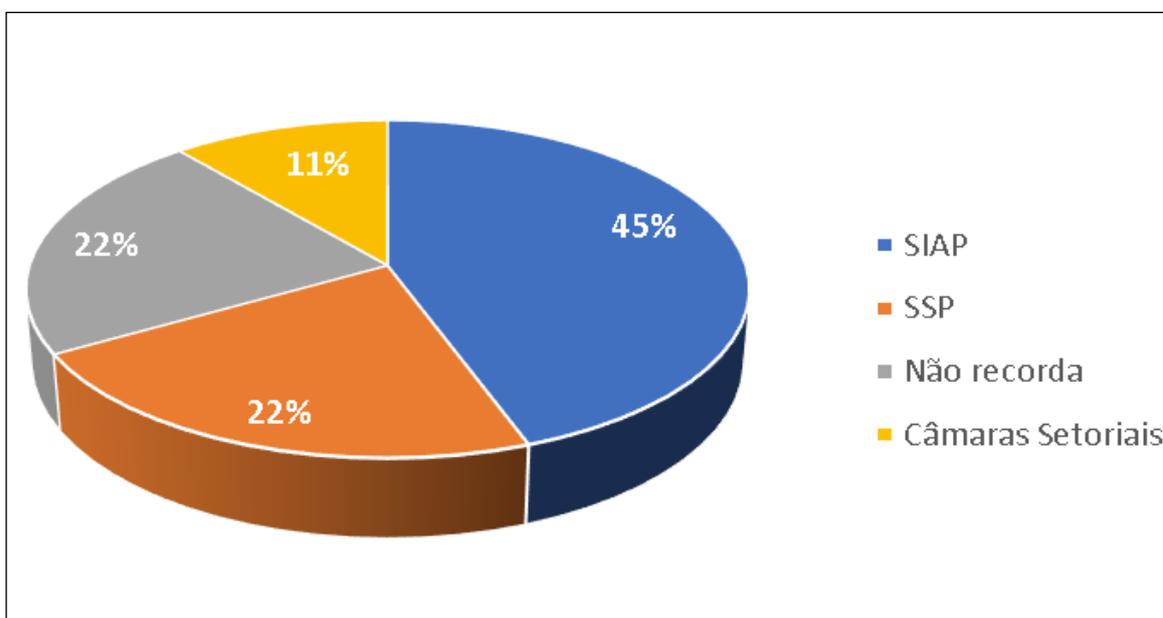
5.3.2 A governança securitária estabelecida pelo PPV

Partindo das reflexões advindas com a pesquisa bibliográfica sobre governança e governança securitária, algumas elucubrações são permitidas no direção de se analisar o modelo de governança implementado pelo PPV, a política de segurança pública da Bahia.

A gestão do conhecimento, tão importante para uma boa governança, notadamente a securitária, foi investigada na pergunta “A gestão do Pacto pela Vida desenvolve capacitações direcionadas exclusivamente aos gestores e integrantes dos órgãos que compõem a estrutura de gestão da Política Estadual

de Segurança Pública?”. A maioria dos respondentes, 53%, afirmou que não há capacitação ou não sabe se existe. Os outros 47% responderam “sim” ao questionamento e indicaram o órgão responsável por tais ações, conforme gráfico 9.

Gráfico 9 – Órgão responsável por coordenar as capacitações direcionadas aos gestores e integrantes dos órgãos que compõem o PPV



Fonte: elaboração própria baseada nos dados dos questionários aplicados (2018)

Como se vê, a maioria, 45%, indicou a SIAP como responsável por estas capacitações, seguida da própria SSP com 22%. Alguns dos dirigentes, 22%, não se recordam qual órgão é responsável pelas capacitações, embora afirmem que há sim um órgão com essa missão. Neste quesito, os respondentes do NG e das outras Câmaras declararam não saber informar ou não existir órgão definido com essa atribuição. O gráfico 9 revela apenas 3 órgãos relacionados às capacitações pelos dirigentes, SIAP, SSP e Câmaras Setoriais e mais uma vez a SIAP e a SSP despontam no centro das atividades desempenhadas em consequência do PPV. Neste recorte, o Núcleo de Gestão não apareceu.

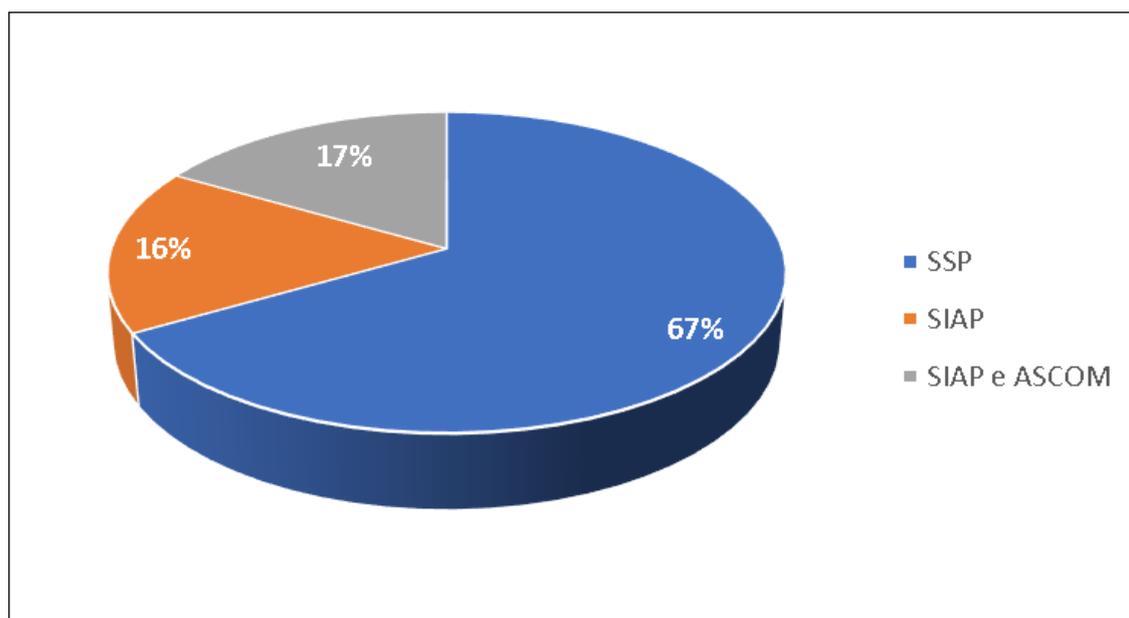
Em Pernambuco os 3 responderam não saber informar ou não existir órgão com esse propósito. Já no Maranhão, apenas 2 respondentes sinalizaram a Coordenação executiva do PPP com esta responsabilidade.

Um dos elementos norteadores da governança securitária para a definição de suas ações e tecnologias a serem empregas é a mentalidade³² ou forma de pensamento dos seus atores decisores. E a sala de aula e, por conseguinte, as capacitações voltadas para essas lideranças são excelentes oportunidades para construção, potencialização e compartilhamento dessas concepções. Assim, do ponto de vista da estruturação de um modelo de governança securitária, quando esse processo de capacitação é insuficiente são abertas lacunas de entendimento entre os líderes, o que possivelmente acarretará um esforço maior para formulação de propostas pactuadas para a área, considerando que a pesquisa revelou uma heterogeneidade de experiências, considerando o tempo de atuação no PPV dos seus integrantes.

A prestação de contas ou *accountability* é outra engrenagem imprescindível ao bom funcionamento de qualquer governança. Na segurança pública, esta prática favorece o estabelecimento da confiança junto à sociedade. Este ponto fora abordado através da seguinte pergunta: “O modelo atual de gestão do Pacto pela Vida realiza de forma sistemática prestação de contas, através de relatórios públicos, relativos às ações realizadas?”. Para a grande maioria dos respondentes, 68%, ou esta atividade não é realizada (21%) ou não sabem informar (47%) se este tipo de prestação de contas é realizado. Essas respostas “Não” e “Não sei” imperaram também entre os respondentes do NG e das outras Câmaras.

³² Para Johnston e Shearing (2003) a mentalidade é concebida como o quarto elemento de uma governança securitária. São “formas de pensamento (mentalidade) que estabelecem como as questões de paz são construídas e endereçadas. Mentalidades fazem ordem e desordem pensáveis.” (JOHNSTON; SHEARING, 2003).

Gráfico 10 – Órgão responsável prestação de contas das ações o PPV



Fonte: elaboração própria baseada nos dados dos questionários aplicados (2018)

Somente para 32% a prestação de contas é feita e é possível identificar no PPV um órgão responsável por esta ação, conforme gráfico 10 acima. Para a maioria desse universo de 32%, a SSP (67%) desponta com mais uma responsabilidade crucial para o bom funcionamento da gestão. A SIAP com 16% mantém firme a percepção da atuação daquele órgão junto à gestão do PPV. Curioso é ver que para 17% da amostra, esta atribuição de prestação de contas por meio de relatórios públicos caberia tanto à SIAP quanto à Assessoria de Comunicação (ASCOM).

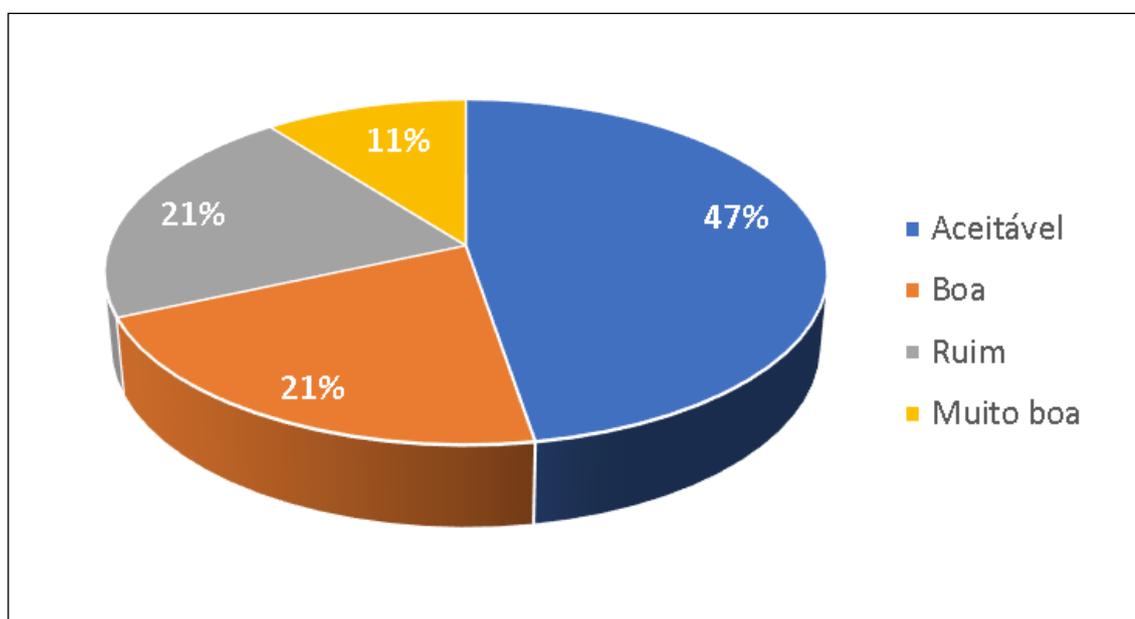
Em Pernambuco “vários órgãos” e a SDS foram as respostas surgidas para qual órgão seria responsável pela prestação de contas. No Maranhão, duas respostas seguiram a tendência de atribuir esta atividade ou a Secretaria de Comunicação (SECOM) daquele estado ou à Coordenação Executiva do PPP.

Em vista disso, é imperativo a necessidade de reflexão sobre a operacionalização desta atividade tão relevante para a transparência da gestão que, embora culmine com ações de comunicação social, relativas à publicidade das informações reunidas, estão imbricadas no gerenciamento das ações efetuadas pelos órgãos e sob o manto da concepção de governança securitária esse seria um encargo da autoridade formal da política, logo, caberia ao Comitê

Executivo esse compartilhamento de informações relativas ao desempenho alcançado, resultante de seu papel normativo de avaliação do programa.

Finalizando as questões objetivas do questionário e tendo em vista as questões anteriores que apresentavam elementos para uma boa governança securitária, uma reflexão sobre a atual governança do PPV foi estimulada, por meio da seguinte pergunta: “Ponderando sobre as questões anteriores que apresentam elementos que devem compor um modelo de governança, como você avalia o modelo de gestão, governança, do Pacto pela Vida (ou programa similar existente na área de segurança pública de seu estado)?

Gráfico 11 – Avaliação do modelo de governança securitária do PPV



Fonte: elaboração própria baseada nos dados dos questionários aplicados.

O gráfico 11 sinaliza que, de modo geral, há uma satisfação dos dirigentes com o modelo de governança securitária adotado, 79% a julgam como “aceitável” até “muito boa”. A este percentual acresce-se a maioria dos respondentes do NG e das outras Câmaras. Do apurado 21% avaliou a governança do PPV como “ruim”. Segundo alguns dos dirigentes que a classificaram assim, em função de “poucas evidências do modelo de gestão do Pacto pela Vida”; como também “pois somente e tão somente a SEGURANÇA PÚBLICA trabalha e se mobiliza”; e ainda, pela “ausência dos demais integrantes”.

Em Pernambuco obteve-se 2 avaliações “boas” e 1 “ruim”, já no Maranhão foram 3 avaliações de “boa” a “muito boa” e 2 avaliações “ruins”. Nestes estados, o descontentamento com as respectivas políticas relaciona-se principalmente com o abandono dos pactos por outros atores externos à segurança pública; por ingerência política na tomada de decisões estratégicas; na falta de infraestrutura adequada para funcionamento da gestão e na falta de compartilhamento e informações sobre a performance das políticas que possibilite a avaliação dela por parte da sociedade.

À luz das respostas anteriores, onde uma divergência acentuada de percepções foi registrada, este resultado reflete a necessidade de se buscar uma melhor estruturação das ações de governança, sustentadoras da política, de forma a consolidar a gestão do PPV, e, por conseguinte, elevar o grau de satisfação de seus usuários internos, posto que a maioria isolada, 47%, a considera apenas aceitável.

O quadro descrito acima ressalta o tamanho do desafio para a política de segurança pública em seu ambiente interno. O fracionamento de percepções apresentados nas respostas sinalizam um afrouxamento estrutural do modelo de governança securitária adotado que, em prima análise, compromete o funcionamento mínimo de todo o sistema social, neste caso o PPV. Esta percepção é compartilhada com um dos dirigentes que declarou no espaço aberto do questionário que “apesar de seus avanços ainda há ausência de interoperabilidade e governança na gestão do Pacto pela Vida”.

Sustentada nas respostas dos dirigentes, pode-se inferir que não há uma unidade de comando clara no PPV, garantidor que seja do real compartilhamento de informações imprescindíveis para alcance dos benefícios desejados para a população. Embora exista uma grande parcela concordante que o papel de acoplamento estrutural do PPV juntos aos órgãos que o compõem caiba à própria SSP (37%) ou ao Comitê Executivo (26%), foram apontados 6 órgãos responsáveis pelo direcionamento das decisões da alta liderança, bem como foram indicados 7 órgãos como responsáveis pela articulação da rede de atores na política, inclusive com a sinalização em ambos os casos de um órgão externos ao PPV, a Casa Civil. Pode-se prever a pulverização perniciosa de informações, capaz de comprometer a unidade de direção, a sinergia das ações e até mesmo o próprio processo de prestação de contas.

Outro ponto crítico apurado ao longo da pesquisa diz respeito ao trabalho do Núcleo de Gestão, cujas atividades sofreram uma parcial descontinuidade, segundo os respondentes da SSP, notadamente com a perda de grande parte de seu efetivo, antes dominado por servidores contratados em regime especial de trabalho (REDA), cuja substituição por servidores efetivos não ocorreu quando do encerramento dos contratos daqueles servidores, bem como com a saída dos gestores de carreira do estado daquele órgão. Atualmente, o NG funciona com apenas 3 servidores, comprometendo o desempenho de suas atividades, fato percebido durante esta pesquisa e ratificado por alguns dos respondentes. Um dos servidores da SSP entrevistados ao avaliar a governança do PPV destacou que “o Núcleo de Gestão não monitora ou avalia o Programa”.

Vale destacar que, em que pese o alcance de 79% de avaliação positiva para a governança do PPV, dentre aqueles que a classificaram como ruim há uma congruência de ponderações críticas, semelhantes às percebidas também nos outros estados estudados, acerca da estrutura de funcionamento da gestão e da integração entre os sistemas-partes envolvidos nas respectivas políticas, bem como sobre o monitoramento e controle das ações desenvolvidas pelos órgãos externos à secretaria da segurança pública. Estas reflexões expuseram a fragilidade de articulação entre os jogadores dos times estaduais, em atuação no campeonato onde a sociedade sempre precisa sair vencedora.

Por tudo exposto, depreende-se que o atual modelo de governança securitária na Bahia, embora tenha sido formulado alinhadamente às boas práticas usuais na área, carece de ajustes em sua estruturação para o seu pleno funcionamento. Como sinalizado pelos respondentes do questionário aplicado, há a imperiosa necessidade de revisão dos papéis estabelecidos a cada órgão da gestão do PPV, bem como a retomada urgente do processo de monitoramento, controle das ações de todas as Câmaras setoriais, principalmente no sentido de assegurar que a atuação isolada e desconexa dos dias atuais sejam suplantadas por uma verdadeira integração dos todos os órgãos estaduais que compõem o PPV.

Ademais, pode-se entrever também uma oportunidade de melhoria do programa na perspectiva da efetivação da participação social, o que demanda um futuro aprofundamento analítico sobre as possibilidades de atuação ativa da sociedade no programa, seja por meio da sociedade civil organizada, como, por

exemplo, os conselhos comunitários locais, de forma a ampliar a possibilidade de atuação dos cidadãos, partindo da posição de usuários para a assunção de um papel mais ativo dentro da própria gestão do PPV.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho de pesquisa buscou-se analisar a efetividade do modelo de governança securitária adotado pelo PPV, tomando como referência teórico-metodológica a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, partindo do entendimento da política de segurança pública como um sistema social e confrontando os pressupostos de governança e governança securitária, na perspectiva da estruturação daquela política.

O avançar da presente pesquisa possibilitou o estabelecimento de um raciocínio a respeito de como a compreensão dos elementos constituintes da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann viabilizam o entendimento, com maior clareza, da complexidade que perpassa pela teia da segurança pública no estado e sustenta a dificuldade em submeter a uma única regência sistemas igualmente complexos e autopoieticos, à luz do entendimento da política de segurança pública como um sistema social.

Sem pormenorizar, os dirigentes da CSSP constataram o acoplamento estrutural entre os órgãos, sistemas-partes, e o sistema social maior, o PPV, efetivado nas ações produzidas pelo Comitê Executivo do PPV e pela própria SSP, enquanto órgão com ascendência funcional sobre os demais. A SSP ainda foi considerada pela maioria como sendo o órgão direcionador das intervenções definidas como necessárias pela alta administração do PPV, cabendo-lhe, decerto ainda na percepção dos dirigentes, a responsabilidade pela realização da prestação de contas das ações do PPV.

Foi revelado também a percepção do papel da SIAP para o bom funcionamento atual da estrutura de governança do programa, tendo em vista que para a maioria dos respondentes a SIAP é o órgão de apoio à gestão do PPV e um dos principais articuladores da rede de atores, além de ser o responsável pela coordenação das capacitações dos gestores e integrantes dos órgãos do PPV. Convém destacar que, a despeito do protagonismo da SSP e da SAIP descrito pelos respondentes, a governabilidade destes órgãos limita-se aos órgãos da segurança pública, não possuindo influência nas decisões tomadas nas outras câmaras ou mesmo poder para conduzir aquelas às ações necessárias para o pleno funcionamento do pacto.

Os dirigentes também externaram a preocupação com o insulamento da CSSP dentro do PPV, pois, segundo eles, as outras câmaras não estão mais atuando de forma transversal e integrada com a CSSP como ocorria no início do programa. Este relato fica evidente no momento de avaliação de desempenho do PPV quando apenas os índices criminais são analisados, ignorando-se outros indicadores de áreas igualmente importantes para o enfrentamento da violência.

A incoerência das respostas apresentadas, ante à estrutura prevista no modelo de governança do programa, demonstrou uma natural transferência, pelos respondentes, das responsabilidades dos órgãos de gestão do PPV para os órgãos de gestão internos da própria SSP, em muito sustentada pela permanência ativa destes órgãos no desafio da segurança pública, em confrontação ao afastamento dos órgãos criados exclusivamente por advento do Sistema de Defesa Social, de onde surgiu o PPV. Este deslocamento de responsabilidades entre os órgãos expõe a vulnerabilidade da atual governança implantada.

A aplicação do questionário conseguiu criar um entendimento, ainda que inicial e resumido, sobre os elementos constituintes da teoria dos sistemas de Luhmann e as premissas de uma boa governança, de forma a tornar possível aos respondentes realizar uma reflexão comparativa com a sua experiência profissional dentro do PPV. As questões objetivas conduziram esta reflexão que foi sentida em grande medida na questão final destinada aos comentários sobre o tema, onde os respondentes, naquele ponto já com um encadeamento de informações sobre gestão e governança absorvidas durante a leitura do próprio instrumento, agregaram à pesquisa um conjunto de ponderações críticas, fundamentais para a compreensão da dinâmica da gestão atual do PPV, bem como para a conjectura de possíveis alternativas.

Na presença dos fatos descritos, e dada a imprescindibilidade de uma arquitetura robusta de governança, que seja capaz de orquestrar arranjos institucionais entre organizações igualmente complexas e autônomas, tornar-se necessária a implantação de uma nova estruturação organizacional da governança do PPV, construída por meio de um processo de identificação, análise, ordenação e agrupamento das atividades e recursos necessários, para alcançar os objetivos almejados pelo programa, efetivamente de forma integrada e transversal como se propunha desde o princípio.

Não se trata de apagar o modelo atual e construir algo novo, considerando que a estrutura do modelo estabelecido para a gestão do PPV não destoa completamente do padrão usual das grandes instituições. A presente proposta de melhoria versa sobre robustecê-lo, com o preenchimento das lacunas evidenciadas no confronto com as boas práticas de governança e de gerenciamento de desempenho organizacional, bem como com a realização dos ajustes necessários para conexão das ações entre os atores públicos, comprovadamente imprescindíveis para o enfrentamento mais amplo da violência.

Com este intento, a transformação da gestão precisa acontecer em dois grandes eixos, quais sejam seus processos internos e as pessoas que a operam. No primeiro eixo, do apurado, sobressalta a carência de normas complementares à Lei que criou o programa, embora nela houvesse a previsão de regulamentações posteriores, o que não ocorreu até a finalização desta pesquisa. Assim, apresenta-se como necessário o refinamento das estruturas normativas do programa Pacto pela Vida, visando estabelecer objetivamente e em detalhes a estrutura de poder do PPV, com a definição de responsabilidades, autoridades e papéis bem definidos de atuação dentro da gestão do pacto, de forma a descortinar em pormenores as atribuições já definidas na lei que instituiu o programa.

Outro componente do eixo dos processos internos a ser melhorado trata-se do estabelecimento dos procedimentos que devam sustentar o pleno funcionamento do modelo de gestão escolhido, perpassando pela definição das atividades de gestão, de prazos para fornecimento de informações, de indicadores internos atrelados ao desempenho da gestão, bem como a revisão dos indicadores relativos à aferição do desempenho policial e, ainda, a inserção de índices de redução do medo, da desordem e da vitimização, por exemplo. É preciso também um atendimento da demanda de recursos tecnológicos, de informação e, principalmente, de comunicação. Estes instrumentos poderão proporcionar condições para se estabelecer um gerenciamento profissional da gestão do PPV, tendo em vista que aquilo que não é gerenciado deteriora, tal qual a realidade atual.

Passando para o eixo das pessoas, além da necessidade de reforço de efetivo nos órgãos de apoio à gestão, foi possível vislumbrar uma oportunidade de melhoria na priorização de um plano de incremento nas capacitações de seus

servidores, principalmente os da alta administração, com objetivo de propiciar o desenvolvimento pessoal e profissional, como também elevar a amplitude de conhecimento sobre o tema e fortalecer os laços entre aqueles que sustentam a gestão do pacto. A aprendizagem organizacional apresenta-se como uma grande impulsionadora de desempenho, apresentando alto impacto nos resultados das organizações, entre outros benefícios.

Outros ganhos podem surgir com a realização em momentos futuros de novas pesquisas direcionadas ao exame metuculoso das formas de participação social no programa, especialmente em sua gestão, como forma de garantir à sociedade um espaço adequado dentro do PPV para interação com os entes públicos, resgatando os cidadãos da posição de meros espectadores, tornando-os parceiros reais, pois a peleja contra a violência precisa estar associada a uma efetiva participação popular e à união da sociedade ao Estado.

O avanço da presente pesquisa permitiu analisar a efetividade do modelo de governança securitária estabelecido pela atual política de segurança pública na Bahia, o Pacto pela Vida, iniciado em 2011, e que estabeleceu um novo arranjo institucional voltado para o planejamento e implantação de ações integradas entre os diversos órgãos públicos, afetos à multiplicidade de fatores imbricados na persecução do enfrentamento da violência e controle dos índices criminais, tendo como propósito maior a preservação de vidas.

Possibilitou ainda realizar uma abordagem crítica ao PPV, alicerçada nos conceitos discorridos ao longo do trabalho sobre a Teoria dos Sistemas e assentada nos pressupostos de governança e governança securitária examinados na pesquisa bibliográfica. O estudo sobre o programa PPV na Bahia e as experiências semelhantes nos estados de Pernambuco e do Maranhão também permitiram desvelar estratégias nacionais para a redução do índice de mortalidade ocasionada pela criminalidade.

Conclui-se que a hipótese dessa pesquisa foi validada, ou seja, de que a Teoria dos Sistemas pôde contribuir em desvelar as fragilidades de articulação ou do acoplamento estrutural entre os sistemas-parte que compõem o PPV e sustentam a gestão e a governança securitária estabelecida pela política de segurança pública, pois possibilitou: a) compreender como um acoplamento estrutural consegue estabelecer uma relação entre sistemas distintos, complexos e autônomos; e b) perceber como a comunicação se constitui no princípio de

autopoiesis dos sistemas sociais e como um encerramento operativo distingue-se de um isolamento termodinâmico.

Quanto a compreensão da funcionalidade de um acoplamento estrutural foi possível concluir o quanto isto é imprescindível para a condução dos sistemas-partes em uma mesma direção. Em uma microdimensão, foi possível perceber este movimento conduzido pela SSP dentro da CSSP, conforme sinalização dos respondentes que indicaram a SSP como operadora do acoplamento estrutural estabelecido pelo PPV. Contudo, o contraponto disto foi percebido em uma análise na macrodimensão do PPV. O Comitê Executivo, órgão normativo com esse propósito de integração, ficou em segundo lugar nessa avaliação, atrás da SSP. Esta sinalização por parte dos respondentes de que o Comitê Executivo não esteja atuando na integração espelha a real situação de funcionamento desse órgão, levantada na pesquisa. Apenas a CSSP segue com suas atividades.

A respeito da percepção alcançada sobre a imprescindibilidade de uma comunicação bem estruturada, impactante que é na autopoiesis dos sistemas sociais e sobre como um encerramento operativo distingue-se de um isolamento termodinâmico, ficou fácil associar as informações distorcidas dos respondentes sobre questões do PPV claramente definidas em sua lei com a fragilidade na comunicação do sistema social PPV. Inclusive, com as informações levantadas, pode-se inferir que a falta de uma comunicação contínua e recíproca fez ruir as articulações intersistêmicas entre as câmaras setoriais e os comitês, resultando em uma inércia geral, com exceção da CSSP. Aqui convém destacar que 92% dos respondentes (gráfico 8) não creditam essa articulação ao órgão por lei responsável por isso, o Comitê Executivo.

Mais que isso, o filtro interpretativo adquirido com a assimilação dos pressupostos de Luhmann, permitiu, inclusive, vislumbrar com maior clareza e objetividade quais pontos críticos da governança securitária estabelecida necessitam de atenção e cimentação das premissas necessárias para um bom e efetivo sistema de governança que, além do alinhamento às diretrizes estratégicas governamentais, favoreça a cooperação entre agências e a proximidade com a comunidade, possibilitando, desta forma, à alta liderança a regência de seus jogadores sem grandes esforços e conflitos, rumo a produção de segurança necessária para alcance do troféu deste campeonato, a preservação de vidas.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/42202>>. Acesso em: 05 set. 2017.

ANDRADE, A; ROSSETTI, J. P. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ANDRADE, R. M. **Violência letal na cidade de Salvador-BA: Uma análise da gestão das informações criminais produzidas pelo sistema de defesa social**. 2016. 146 fls. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

BAHIA, Governo do Estado. **Relatório executivo do projeto de melhoria dos resultados dos indicadores de segurança pública**. Secretaria de Segurança Pública, 2009.

_____. Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011. Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, 26 set. 2011a.

_____. Lei n.º 12.371 de 21 de dezembro de 2011. Institui o Sistema de Definição e Acompanhamento de Metas para o Indicador Estratégico e outros Indicadores de Controle de Criminalidade no Estado da Bahia, estabelece regras para a concessão do Prêmio por Desempenho Policial, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 22 dez. 2011b.

_____. Secretaria da Segurança Pública. **Plano Estadual da Segurança Pública - PLANESP: Governo da Bahia - 2012 a 2015**, Salvador, 2012.

_____. Secretaria da Segurança Pública. Portaria nº 920, de 25 de novembro de 2015. Fixa as delimitações territoriais das Bases Comunitárias de Segurança – BCS, na Capital, RMS e Interior do Estado. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, 26 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.ssp.ba.gov.br/arquivos/File/PORTARIABCSCOMPLETA.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Secretaria da Segurança Pública. **Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública - PLANESP: Governo da Bahia - 2016 a 2025**, Salvador, 2016.

_____. Lei nº 13.719, de 07 de abril de 2017. Disciplina a concessão do Prêmio por Desempenho Policial – PDP, instituído pela Lei nº 12.371, de 21 de dezembro de 2011. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, 08 abr. 2017a.

_____. Decreto nº 17.817, de 07 de agosto de 2017. Regulamenta o Prêmio por Desempenho Policial – PDP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, BA, 08 ago. 2017b.

BANCO MUNDIAL. **Governance and development**. Washington DC: The World Bank. 1992.

_____. Chapter 12. governance and management. In: **Global Evaluations Sourcebook**, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/grpp_sourcebook_chap12.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2018.

BAUMAN. Z. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BEATO FILHO, C. C. Políticas públicas de segurança e matéria policial. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 21 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 76/2013, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 40.ed. com índice. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2013. 464 p. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html >. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm >. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança de Segurança Pública – iGovSeg2013**: sumário executivo — Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/levantamento-de-governanca-de-seguranca-publica-igovseg2013.htm> >. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> Acesso em: 10 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2006.

BRODEUR, J. P. **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: USP, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001.

CAMPUS CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA. Grau de insatisfação: Estradas x Ação Social x Segurança 2010. Plano Estadual da Segurança Pública - PLANESP: Governo da Bahia - 2012 a 2015, Salvador, 2012.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. cap. 1, p. 98-100.

CARDOSO, G. R. et al. Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 7, n. 2, 2013.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CASTELLS, M. O fenômeno urbano: delimitações conceituais e realidades históricas. In: CASTELLS, M. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. 4. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 39-51.

_____. **A sociedade em rede**. 2. Ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1999.

CHIAVENATO, I. **Princípios da Administração**: O essencial em Teoria Geral da Administração. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2012.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Cartilha de Governança, 11 jun. 2002. Disponível em: <www.cvm.gov.br/port/public/publ/cartilha/cartilha.doc>. Acesso em: 02 dez. 2017.

CRESWELL, J. W.; PLANO CLARK, V. L. **Pesquisa de métodos misto**. Porto Alegre: Penso, 2013.

DRUCKER, P. F. **Administração**: tarefas, responsabilidades e práticas. Tradução de Carlos José Malferrari. São Paulo: Pioneira, 1975.

DUPONT, B.; GRABOSKY, P.; SHEARING, C. The governance of security in weak and failing states. **Criminal Justice**, v. 3, n. 4, p. 331-349, 2003. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/146680250334001>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ESTEVES, J. P. In: **Niklas Luhmann**: a improbabilidade da comunicação. 1. ed. Lisboa: Vegas, 1993. Disponível em: <www.bocc.ubi.pt/pag/esteves-pissarra-luhmann.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 10. São Paulo, 2016-. ISSN 1983-7364. Versão *online*. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

_____. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 11. São Paulo, 2017-. ISSN 1983-7364. Versão *online*. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em: 06 ago. 2018.

_____. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 12. São Paulo, 2018-. ISSN 1983-7364. Versão *online*. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018.pdf>. Acesso em: 01 set. 2018.

FOUCAULT, M. A ética do cuidado de si como prática de liberdade. In: **Ditos & Escritos V – Ética, sexualidade, política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos de Excelência**: introdução ao modelo de excelência da gestão. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2006.

GARLAND, D. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIDDENS, A. **As consequências da modernização**. Tradução de Raul Fiker. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.

GIDDENS, A.; LASH, S.; BECK, U. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 2012.

GOMES, C. **Delegado Divaldo Gonçalves permanece à frente do Pacto pela Paz**. 09 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.ssp.ma.gov.br/delegado-divalvo-goncalves-permanece-a-frente-do-pacto-pela-paz/>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

GRACINDO, R. V.; KENSKI, V. M. Gestão de sistemas educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTMANN, L e GRACINDO, Regina Vinhaes. (Orgs). **O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil 1991 a 1997**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.Ed. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf> >. Acesso em: 17 mai. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil 2035**: tendências de peso e incertezas para segurança pública. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2337). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8080/1/td_2337.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2018.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **Guia Prático de Governança Corporativa**: Experiências do Círculo de Companhias da América Latina. Pennsylvania Ave: 2009. Disponível em: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/577e088048a7e3d19a47df6060ad5911/Guide_Portuguese.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=577e088048a7e3d19a47df6060ad5911>. Acesso em: 25 mar. 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Governance in the public sector: A governing body perspective*. In **International public sector study**, nº 13, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. **International Framework: Good governance in the public sector**. Consultation draft for an international framework, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

JOHNSTON, L. Modernidade tardia, governo e policiamento. In: BRODEUR, J.P. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002. p. 233-257.

JOHNSTON, L.; SHEARING, C. Introduction: thinking about security. In: Johnston, L.; Shearing, C. **Governing security**: Explorations in policing and justice. London: Routledge, 2003. Cap. 1, p. 1-18.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais**: um tratamento conceitual / Fred N. Kerlinger; [tradução Helena Mendes Rotundo; revisão técnica José Roberto Malufe]. São Paulo: EPU: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

KUNZLER, C. de M. A Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n. 16, p. 123-136, 2004.

LANIADO, R. N. Troca e reciprocidade no campo da cultura política. **Estado e Sociedade**. Brasília, v. 16, n. 1-2, UNB, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922001000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 abr. 2018.

LIPOVETSKY, G. **Os tempos hipermodernos**. Tradução Mário Vilela. São Paulo: Barcarolla, 2004.

LISTER, S. The New Politics of the Police: Police and Crime Commissioners and the 'Operational Independence' of the Police, **Policing: A Journal of Policy and Practice**, v. 7, Issue 3, 1 Sept. 2013.

LUHMANN, N. Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives, in GAMBETTA, Diego (ed.) **Trust: making and breaking cooperative relations**, electronic edition. Department of Sociology, University of Oxford, chapter 6, 2000.

_____. **A realidade dos Meios e Comunicação**. São Paulo: Paulus, 2005.

_____. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. **Vertrauen: ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität**. 5 ed. München: UVK, 2014.

_____. **Sistemas sociais. Esboço de uma teoria geral**. Tradução de Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior, Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

LUSTGARTEN, L. The governance of police. Sweet & Maxwell, 1986. Disponível em:
https://books.google.com.br/books?id=xnFOAAAAYAAJ&q=The+Governance+of+Police&dq=The+Governance+of+Police&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjhuNjvx-LhAhVEI7kGHS_hA2AQ6AEIKTAA. Acesso em: 03 ago. 2018.

MACEDO, A. de O. **Polícia, quando quer, faz!**: análise da estrutura de Governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Brasília, 2012.

MACHADO FILHO, C. P. **Responsabilidade social e governança: o debate e as implicações**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

MARANHÃO. ‘Pacto pela Paz’ garantirá articulação entre as forças de segurança e as comunidades. Maranhão. 07 fev. 2016. Disponível em:
 <<https://www.ma.gov.br/pacto-pela-paz-garantira-articulacao-entre-as-forcas-de-seguranca-e-as-comunidades/>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MONJARDET, D. **O que faz a polícia**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: USP, 2012.

MOORE, M. H. Policiamento comunitário e policiamento para a solução de problemas. *In*: TONRY, M.; MORRIS, N. (Org.). **Policiamento moderno**. Tradução Jacy Cardia Ghiretti. 1. Ed. São Paulo: Edusp, 2017.p. 115-176.

NEVES, C. E. B.; NEVES, F. M. **O que há de complexo no mundo complexo?** Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. Porto Alegre: Sociologias [online] n. 15, p. 182-207, 2006. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000100007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 01 abr. 2017.

NEVES, M. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

OLIVEIRA, D. de P. R. **Administração Pública: Foco na otimização do modelo administrativo**. 1 Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Governança Corporativa na Prática: Integrando Acionistas, Conselho de Administração e Diretoria Executiva na Geração de Resultados**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA, G. C. de; MAIA, G.; MARIANO, J. O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional. **Revista Pesquisa & Debate**, SP, v. 19, n. 2, nov. 2011. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7570>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE**, Éditions OCDE, Paris. 2016.

PARSONS, T. **O sistema das sociedades modernas**. Tradução Dante Moreira Leite. São Paulo: Pioneira, 1974.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova Administração Pública: profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PINHO, T. E. D. e. Pacto pela vida: por trás do CVLI. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO CONAD, 20., 2015, Goiânia. **Anais eletrônicos...** Goiânia, 2015. Disponível em: <<http://sinago.org.br/upload/files/anaisCONAD2015.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2015.

PINHO, T. E. D. e. A gestão da Segurança Pública da Bahia na perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO CONAD, 22., 2017, Goiânia. **Anais eletrônicos...** Goiânia, 2017. Disponível em: <<https://www.conad.adm.br/2017/artigosPublicados/37-PDF.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

POPPER, K. R. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2008.

PROENÇA JUNIOR, D.; PONCIONI, P.; MUNIZ, J. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 5, ago-set. 2009. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/institucional/wpcontent/uploads/2009/09/revista_fbsp_05_dossie_2.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

QUIVY, R.; CHAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

RABAULT, H. A contribuição epistemológica do pensamento de Niklas Luhmann: um crepúsculo para o Aufklärung? Tradução Dalmir Lopes Jr. In: ARNAUD, André-Jean; LOPES JR., Dalmir (Org.). Niklas Luhmann: Do sistema social à sociologia jurídica. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 345-344.

RABELO, L. L.; RATTON, J. L. Avaliação do Pacto pela Vida em Pernambuco: percepções da sociedade civil organizada sobre uma política pública de segurança. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 23., 2015, Pernambuco. **Anais...** Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/616030/870010/Avaliacao_pacto_0.pdf/c8e38979-7458-49e0-bded-a4137897d5b8>. Acesso em: 23 jul. 2018.

RATTON, J. L.; CAVALCANTI FILHO, R. C. Avaliação do Pacto pela Vida em Pernambuco: percepções dos gestores e policiais sobre uma política pública de segurança. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 23., 2015, Pernambuco. **Anais...** Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/616030/870010/Avaliacao_pacto_1.pdf/b64a792b-225e-4a2c-94cf-659fa258f695>. Acesso em: 23 jul. 2018.

RATTON, J. L.; GALVÃO, C.; FERNANDEZ, M. **O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco**. Pernambuco, 2014. Disponível em <http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>. Acesso em: 19 out. 2014.

ROCHA, L. S. Da epistemologia jurídica normativista ao construtivismo sistêmico II. In: ROCHA, Leonel S., SCHWARTZ, Germano e CLAM, Jean. **Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito**. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 01-33.

ROSENAU, J. N. A cidadania em uma ordem mundial em mutação. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (Orgs.) **Governança sem governo: Ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Imprensa Oficial/UNB. 2000.

ROSENBAUM, D. P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, J. P. **Como reconhecer um bom policiamento**. Tradução Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: USP, 2002.

SAMPAIO, A. L. M. **Possibilidades e dilemas de Ação Coletiva no âmbito do Comitê Executivo do Pacto pela Vida na Bahia: a visão dos stakeholders**. 2017. 128 fls. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 abr. 2017.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, fev.-mar. 2013. Disponível em: <<http://www.revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/207/135>> Acesso em: 12 nov. 2017.

SEDLEY, D. **Plato's Cratylus**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SENTO-SE, J. T. **Prevenção ao crime e teoria social**. Lua Nova, São Paulo, n. 83, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 maio 2018.

SILVA, A. L. C. da. **Governança corporativa e sucesso empresarial: melhores práticas para aumentar o valor da firma**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, J. A. da. **Criminalidade nas cidades centrais da Bahia**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano apresentada a Universidade Salvador - UNIFACS. Salvador, 2010. Disponível em: <<http://ibsp.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Criminalidade-nas-cidades-centrais-da-Bahia.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

SILVA JÚNIOR, D. A. **Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em Salvador (2004-2006)**. Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA. Salvador, 2007.

_____. **O sistema de policiamento global na ordem mundial contemporânea: o Brasil na missão das nações unidas para a estabilização do Haiti (Minustah) e no programa de reassentamento de refugiados do ACNUR**. Tese de Doutorado apresentada a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA. Salvador, 2013.

SILVEIRA, A. D. M. da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007.

SORDI, J. O. de. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

STENNING, P. "Book Review: **Police and Government - The Governance of the Police**, by Laurence Lustgarten. 1986. " Osgoode Hall Law Journal. 1989.

TEUBNER, G. **O direito como sistema autopoietico**. Tradução José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

TIMMERS, H. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? In: PUBLIC SECTOR CONFERENCE, 9., 2000, Holanda. **Artigo...** Holanda: Ministério das Finanças, 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.

TREIB, O.; BAHR, H.; FALKNER, G. Modes of Governance: a note towards conceptual clarification. **European Governanca Papers**, n.N-05-02, nov. 2005. Disponível em:< <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep6.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

TRINDADE. A. K. **Para entender Luhmann: e o direito como sistema autopoiético**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

VEIGA, C. C. P. S.; SOUZA, J. dos S. O conceito de segurança pública para a formação de soldados da PMERJ: uma análise da experiência discente do CFSd. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 18., 2017, Brasília (DF). **Anais...** Disponível em: < <http://sbs2017.com.br/anais/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-1768-1.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

VIEIRA, S. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009.

VILLAS BÔAS FILHO, O. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

WIEVIORKA, M. Pour comprendre la violence: l'hypothèse du sujet. **Estado e Sociedade**. Brasília, v. 19, n. 1, UNB, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922004000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 abr. 2018.

WOOD, J.; MARKS, M. Governança conexa: desenvolvendo novas ideias para a segurança e a justiça. In: SLAKMON, C.; MACHADO, M. R.; BOTTINI, P. C. (Org.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. cap. 34, p. 719-737. Disponível em: < <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2908/governanca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 31-49. 2007.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO

MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E CIDADANIA



QUESTIONÁRIO

Este questionário compõe uma pesquisa científica versando sobre o modelo de governança adotado na Segurança Pública, através de suas políticas públicas, na perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. É parte integrante de dissertação intitulada PACTO PELA VIDA: A PERSPECTIVA DA TEORIA DOS SISTEMAS LUHMANNIANA NA ARQUITETURA DA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA, do Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Universidade Federal da Bahia.

Endereço de email:

1. Estado em que trabalha:

2. Secretaria em que trabalha:

3. Órgão/Setor de trabalho:

4. Função/cargo que ocupa:

5. Tempo na função/cargo:

De acordo com a Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, um "acoplamento estrutural" caracteriza-se como sendo um mecanismo que proporciona a integração entre o "sistema social" e o "meio" em que este sistema está inserido.

Neste contexto, podemos considerar o Pacto pela Vida como um grande sistema social. E mais, sendo composto por diversos sistemas sociais menores, no caso os órgãos que o estruturam, o Pacto pela Vida torna-se o "meio" onde esses órgãos estão inseridos.

6. Sendo assim, qual das opções abaixo mais se aproxima da concepção de "acoplamento estrutural", entre o Pacto pela Vida e os órgãos que lhe compõem, estes entendidos como sistemas sociais? (Marcar apenas uma alternativa)

- | | |
|---|--|
| <input type="radio"/> Casa Civil do Governador | <input type="radio"/> Não sei informar |
| <input type="radio"/> Núcleo de Gestão do Pacto pela Vida | <input type="radio"/> Não existe |
| <input type="radio"/> Secretaria da Segurança Pública | <input type="radio"/> Outro |
| <input type="radio"/> Comitê Executivo do Pacto pela Vida | |

6.1 Se a resposta for "Outro", qual?

7. O Pacto pela Vida possui um órgão em sua estrutura que exerça a função de apoio à gestão dessa política ou aos seus gestores?

() Não () Não sei () Sim. Qual o nome desse órgão?

8. Há uma definição clara e objetiva dos resultados esperados em termos de benefícios decorrentes das ações implementadas pelo PPV?

() Não () Não sei () Sim. Qual o órgão responsável por disseminar essas informações?

_____ Esse órgão faz parte do modelo atual da gestão do PPV? _____

9. Há algum órgão na estrutura do modelo de gestão do PPV que direcione a todos os integrantes da gestão dessa política as intervenções definidas como necessárias pela alta administração, para aprimorar o alcance dos resultados pretendidos?

() Não () Não sei () Sim. Qual o órgão responsável por disseminar essas informações?

10. No modelo atual da gestão do PPV há algum órgão responsável pela articulação da rede dos atores, órgãos públicos e privados, integrantes dessa política?

() Não () Não sei () Sim. Qual órgão desempenha esse papel de articulador?

11. A gestão do PPV desenvolve capacitações direcionadas exclusivamente aos gestores e integrantes dos órgãos que compõem a estrutura de gestão da Política Estadual de Segurança Pública?

() Não () Não sei () Sim. Qual o órgão responsável por coordenar essas capacitações?

12. Existe a atividade de *controle interno* das finanças públicas relativas à Política Estadual de Segurança Pública de seu estado?

() Não () Não sei () Sim. Qual órgão desempenha essa atividade de controle interno?

_____ Esse órgão faz parte do modelo atual do PPV? _____

13. O modelo atual de gestão do PPV realiza de forma sistemática prestação de contas, através de relatórios públicos, relativos às ações realizadas?

() Não () Não sei () Sim. Qual o órgão responsável por essa prestação de contas?

_____ Como essa prestação de contas por meio de relatórios públicos ocorre?

Há várias concepções acerca do significado de *Estratégia*. Uma dessas abordagens considera a *Estratégia* como sendo os *planos da alta administração estabelecidos para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização*.

14. Nesta perspectiva, o atual modelo de gestão do PPV realiza de forma periódica a avaliação da sua estratégia, considerando *avaliação* como um instrumento de gestão utilizado para subsidiar decisões a respeito da continuidade e dos aperfeiçoamentos necessários às ações executadas por essa Política?

Não Não sei Sim. Qual o órgão interno da gestão da política coordena essa avaliação? _____

15. Ponderando sobre as questões anteriores que apresentam elementos que devem compor um modelo de governança, como você avalia o modelo de gestão, governança, do PPV?

Muito boa Boa Aceitável Ruim Muito ruim

Espaço destinado a comentários sobre o tema abordado:

Por sua colaboração, muito obrigada!

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Qual a sua percepção geral sobre a política Pacto pela Vida?
2. Como você percebe o funcionamento do modelo de governança adotado pelo PPV?
3. Quem exerce o papel de articulador central do PPV junto aos órgãos que o compõem?
4. Como a integração entre os órgãos do PPV é fomentada e quem faz isto?
5. O que você entende por governança securitária?
6. Como você vislumbrar a governança securitária adotada pelo PPV?
7. Quais os maiores desafios enfrentados pelo PPV em termos de gestão interna da política?