



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL – PLANTERR
MESTRADO PROFISSIONAL**

ROSANA MARIA SANTOS SANT'ANA

**CRIMINALIDADE VIOLENTA: ANÁLISE ESPAÇO-TEMPORAL
DOS HOMICÍDIOS NO MUNICÍPIO DE CRUZ DAS ALMAS/ BA
(2010 a 2015).**

**Feira de Santana-BA
2017**

ROSANA MARIA SANTOS SANT'ANA

**CRIMINALIDADE VIOLENTA: ANÁLISE ESPAÇO-TEMPORAL
DOS HOMICÍDIOS NO MUNICÍPIO DE CRUZ DAS ALMAS/ BA
(2010 a 2015).**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual de Feira de Santana para obtenção do título de Mestre em Planejamento Territorial, modalidade Mestrado Profissional, na linha de pesquisa Planejamento Territorial e Geoprocessamento.

Orientação: Dr. Clóvis Caribé de Menezes dos Santos.

**Feira de Santana-BA
2017**

Ficha Catalográfica – Biblioteca Central Julieta Carteado

S223c Sant'Ana, Rosana Maria Santos

Criminalidade violenta: análise espaço-temporal dos homicídios no município de Cruz das Almas/BA / Rosana Maria Santos Sant'Ana. – Feira de Santana, 2017.

142f.: il.

Orientador: Clóvis Caribé de Menezes dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial, 2017.

1. Homicídios - Índices - Cruz das Almas (BA). 2. Segurança pública
3. Crimes violentos - Cruz das Almas (BA). 4. Violência. I. Santos,
Clóvis Caribé de Menezes dos, orient. II. Universidade Estadual de
Feira de Santana. III. Título.

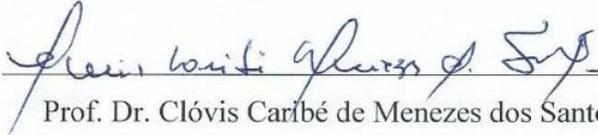
CDU: 343.611(814.22)



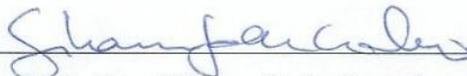
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL –
PLANTERR - MESTRADO PROFISSIONAL

“Criminalidade violenta: Análise espaço-temporal dos homicídios no município de
Cruz das Almas-BA (2010 a 2015)”

Rosana Maria Santos Sant'ana

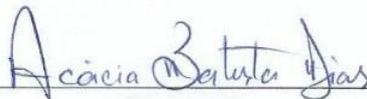

Prof. Dr. Clóvis Caribé de Menezes dos Santos

Orientador – PLANTERR/UEFS



Prof. Dra. Silvana Sá de Carvalho

PPPTDS-UCSAL



Prof. Dra. Acácia Batista Dias

PLANTERR/UEFS

Aprovado em 30 de agosto de 2017

Feira de Santana/BA
Agosto de 2017

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida e por me conceder oportunidades maravilhosas cotidianamente.

A minha família, meu alicerce, obrigada pelos momentos de refúgio, pela base, e por recarregar minhas energias constantemente. Aos meus pais que sempre me ensinaram os valores e os princípios da vida. A meu esposo, pelo incentivo e pelo carinho em todos os momentos. Aos meus tios Marivaldo e Lucimeire, e minha prima Hannah, que me acolheram no período das aulas para que eu pudesse permanecer na Universidade.

Ao orientador Clóvis Caribé, pelos ensinamentos, paciência e compreensão durante essa jornada.

Aos professores da banca, Acácia e Silvana, que puderam participar deste momento e enriquecer meu trabalho com seus ensinamentos.

Ao Núcleo de Gestão, Júlio, Fernando, Leonardo e todos os colegas que colaboraram para que concluísse essa etapa da vida.

Aos funcionários da Delegacia Territorial de Cruz das Almas, especialmente Perivaldo sempre atencioso e disposto a ajudar, que me auxiliou e colaborou para que pudesse coletar as informações.

Aos colegas da turma 3 do PLANTERR, pelos momentos de estudo, de descontração, pelos ensinamentos e pelas amizades que se formaram.

Enfim, a todos que participaram de alguma forma para conclusão dessa etapa, meu muito obrigada.

RESUMO

O presente trabalho tem como temática a questão da violência no estado da Bahia, especificamente no município de Cruz das Almas-BA. Esse estudo tem como principal objetivo a análise espaço-temporal das ocorrências dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), no município de Cruz das Almas-BA, registrados entre os anos de 2010 e 2015, através de técnicas de geoprocessamento, identificando as áreas mais críticas no município. A metodologia da pesquisa, de caráter qualitativo e quantitativo, consistiu no desenvolvimento do trabalho em três etapas: abordagem teórico-conceitual relacionada as definições, manifestações, possíveis determinantes da violência e a utilização das geotecnologias no mapeamento criminal; apresentação dos principais Planos Nacionais de Segurança Pública implantados no Brasil a partir do primeiro governo FHC e o papel dos municípios e da guarda municipal, a partir da Constituição Federal de 1988, no enfrentamento dos problemas na área de segurança pública; coleta de dados oficiais da população no IBGE, visitas técnicas em instituições localizadas no município de Cruz das Almas, como Delegacia Territorial e Secretaria de Planejamento, e coleta de dados no portal da Secretaria de Segurança Pública do estado da Bahia e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública dos homicídios dolosos, latrocínio e lesão corporal seguida de morte. Como principais resultados, constata-se a falta de um Plano Nacional de Segurança Pública eficaz que coloque em prática a redução da criminalidade no país, a ausência do Estado e a falta de participação conjunta com os municípios na atuação da segurança pública. Nota-se que alguns municípios criam suas próprias estratégias através de ações pontuais no controle à criminalidade. Em Cruz das Almas, o aumento dos crimes violentos é constatado como mais um município do interior que possui índices elevados. Várias ações estão sendo realizadas na área da segurança pública por parte da polícia com colaboração do município e constata-se redução nos índices de CVLI nos anos seguintes (2016-2017) ao período estudado.

Palavras chave: Segurança pública. Violência. Políticas públicas. Geotecnologias. CVLI. Cruz das Almas-BA.

ABSTRACT

The present work deals with the issue of violence in the state of Bahia, specifically in the municipality of Cruz das Almas-BA. This study has as main objective the spatiotemporal analysis of the occurrences of Intentional Lethal Violent Crimes (CVLI), in the municipality of Cruz das Almas-BA, registered between the years of 2010 and 2015, through geoprocessing techniques, identifying the most criticism in the municipality. The qualitative and quantitative research methodology consisted in the development of the work in three stages: theoretical-conceptual approach related to definitions, manifestations, possible determinants of violence and the use of geotechnologies in criminal mapping; presentation of the main National Plans of Public Security implanted in Brazil from the first FHC government and the role of municipalities and municipal guard, from the Federal Constitution of 1988, in facing the problems in the area of public security; collection of official data of the population in the IBGE, technical visits in institutions located in the municipality of Cruz das Almas, as Territorial Delegation and Planning Secretariat, and data collection in the portal of the Secretariat of Public Security of the state of Bahia and the Brazilian Forum of Security Of murder, robbery and bodily injury followed by death. The main results are the lack of an effective National Public Safety Plan that puts into practice the reduction of crime in the country, the absence of the State and the lack of joint participation with municipalities in the performance of public safety. It is noted that some municipalities create their own strategies through punctual actions in controlling crime. In Cruz das Almas, the increase in violent crimes is seen as another municipality in the interior that has high rates. Several actions are being carried out in the area of public safety by the police with collaboration of the municipality and there is a reduction in the CVLI indexes in the following years (2016-2017) to the studied period.

Keywords: Public safety. Violence. Public policy. Geotechnology. CVLI. Cruz das Almas-BA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Variação nas taxas de homicídios por UF (2005-2015)	17
Figura 2 -	UFs onde existe Políticas de redução da criminalidade violenta atuais (2015)	66
Figura 3 -	UFs que tiveram alguma Política de redução da criminalidade violenta nos últimos 4 anos (2011-2014)	68
Figura 4 -	UFs onde estão sendo planejadas Políticas de redução da criminalidade violenta (2015)	69
Figura 5 -	Microrregiões geográficas do Estado da Bahia – Taxa de crescimento relativo da população – 2000/2010.....	89
Figura 6 -	Municípios do Estado da Bahia – Taxa de crescimento relativo da população – 2000/2010.....	90
Figura 7 -	Estado da Bahia: Limites territoriais das Regiões Integradas de Segurança Pública (2015)	93
Figura 8 -	Estado da Bahia: Municípios do interior com crescimento e redução dos CVLI 2014-2015.....	95
Figura 9 -	Estado da Bahia: Municípios que somam 62,5% do CVLI do estado – 2015	97
Figura 10 -	Localização do município de Cruz das Almas – BA.....	102
Figura 11 -	Cruz das Almas: Limites entre área urbana e área rural.....	103
Figura 12 -	Distribuição etária da população por sexo - 2000/2010.....	105
Figura 13 -	Deslocamento de pessoas que saem de Cruz das Almas.....	106
Figura 14 -	Deslocamento de Destino ao município de Cruz das Almas.....	107
Figura 15 -	Arranjos urbanos-regionais do Brasil (a) e de Salvador (b)	109
Figura 16 -	Municípios pertencentes a 4ª COORPIN.....	116
Figura 17 -	Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2011)	117

Figura 18 - Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2012)	117
.....	
Figura 19 - Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2013)	118
.....	
Figura 20 - Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2014)	118
.....	
Figura 21 - Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2015)	119
.....	
Figura 22 - Interface do Sistema de Informação e Gestão Integrada Policial – SIGIP.....	121
Figura 23 - Cruz das Almas - CVLI 2010.....	123
Figura 24 - Cruz das Almas - CVLI 2011.....	123
Figura 25 - Cruz das Almas - CVLI 2012.....	124
Figura 26 - Cruz das Almas - CVLI 2013.....	125
Figura 27 - Cruz das Almas - CVLI 2014.....	125
Figura 28 - Cruz das Almas - CVLI 2015.....	126

LISTA DE GRÁFICOS E QUADRO

Gráfico 1 - Taxas de Homicídios no Brasil, por grupo de 100 mil habitantes 1990 – 2015.....	14
Gráfico 2 - Média das taxas de homicídios, por grupo de 100 mil habitantes, por UF 1990-2004.....	16
Gráfico 3 - Ano de início das políticas de redução da criminalidade violenta no Brasil...	73
Gráfico 4 - Agentes efetivos na segurança pública no Brasil – 2014.....	77
Gráfico 5 - Distribuição por ano de criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) por estado da federação 2012-2013.....	81
Gráfico 6 - Bahia: Municípios com mais de 100 mil habitantes (2000)	91

.....		
Gráfico 7 - Bahia: Municípios com mais de 100 mil habitantes (2010)	91	
.....		
Gráfico 8 - Estado da Bahia: Taxa de CVLI dos municípios por grupo de 100 mil habitantes 2014	–	
2015.....		96
Quadro 1 - Políticas de redução da criminalidade violenta por UF	–	70
2015.....		

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Mortes a esclarecer (2012 – 2014)		18
.....		
Tabela 2 - Crimes Violentos Letais Intencionais na Bahia 2010 – 2015.....		20
Tabela 3 - Variação da População no município de Cruz das Almas – BA 1970 – 2010.....		104
Tabela 4 - Cruz das Almas - População residente, por naturalidade em relação ao município e à Unidade da Federação (1991, 2000, 2010)		108
.....		
Tabela 5 - Estabelecimentos de saúde de Cruz das Almas.....		111
Tabela 6 - Óbitos de natureza violenta ocorridos em Hospital, Domicílio e Via pública. Microrregião de Santo Antônio de Jesus – BA (2013-2014)		114
.....		

LISTA DE SIGLAS

AI	Acordo Institucional
AISP	Áreas Integradas de Segurança Pública
CADÚNICO	Cadastro Único
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CID	Classificação Internacional de Doenças
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública

CONSEG	Conferências Nacionais de Segurança Pública
COORPIN	Coordenação de Polícia Civil do Interior
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
EAD	Educação à Distância
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAMAM	Faculdade Maria Milza
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGIE	Gabinete de Gestão Integrada Estadual
GGIM	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INFOSEG	Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MJ	Ministério da Justiça
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência
PLANESP	Plano Estadual de Segurança Pública
PNRH	Programa Nacional de Redução de Homicídios
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
RENAESP	Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública
RISP	Regiões Integradas de Segurança Pública
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
SNI	Serviço Nacional de Informação
SSP	Secretaria de Segurança Pública
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo
UNIFACS	Universidade Salvador
UNIP	Universidade Paulista
UNOPAR	Universidade Norte do Paraná
UPP	Unidades de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objetivos.....	21
1.2 Justificativa.....	21
1.3 Questões de pesquisa.....	22
1.4 Estrutura da pesquisa.....	22
1.5 Procedimentos Metodológicos.....	24

2	CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O TEMA.....	26
2.1	A violência como fenômeno multifacético.....	28
2.2	Tipos de manifestações da violência.....	31
2.3	Fatores determinantes da violência e criminalidade.....	33
2.4	O tráfico de drogas e a criminalidade violenta.....	39
2.5	A importância das Geotecnologias no mapeamento criminal.....	42
3	SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: DA DITADURA AOS DIAS ATUAIS.....	47
3.1	Os Planos Nacionais de Segurança Pública.....	51
3.1.1	Governos Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998; 1999-2002).....	51
3.1.2	Governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010).....	54
3.1.3	Governo Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016).....	63
3.2	Diagnóstico das políticas de redução da criminalidade nos estados.....	64
4	A IMPORTÂNCIA DO MUNICÍPIO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	75
4.1	O que diz a Constituição Federal em relação ao papel dos municípios.....	75
4.2	Os principais desafios e como podem atuar os municípios na gestão da Segurança Pública.....	78
4.3	Bons exemplos de atuação integrada contra a violência.....	84
5	A VIOLÊNCIA E OS ÍNDICES DE CVLI NO MUNICÍPIO DE CRUZ DAS ALMAS-BA, 2010 - 2015.....	- 87
5.1	- Crescimento demográfico das cidades baianas (2000-2010).....	88
5.2	- A dinâmica dos crimes violentos no estado da Bahia.....	92
5.3	- Caracterização do	98

Município.....			
5.3.1	-	Contexto	98
Histórico.....			
5.3.2		-	101
Localização.....			
5.3.3	-	Dinâmica	103
Demográfica.....			
5.3.4	-	Informações	110
Sociais.....			
5.3.5		-	111
Saúde.....			
5.3.6	-	Rede	de 112
Ensino.....			
5.3.7		-	112
Economia.....			
5.4 – Mortes violentas registradas em Cruz das Almas e região - IBGE (2003-2014)			113
.....			
5.5 – Análise dos dados dos Crimes Violentos Letais Intencionais na AISP 33 – 2010 a 2015.....			115
.			
5.6 – Mapeamento dos CVLI no Município de Cruz das Almas – Ba.....			120
5.7 – O que está sendo feito para diminuição da violência no município.....			127
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....			129
7 REFERÊNCIAS.....			134
ANEXO.....			141
A - BRASIL: Taxa de CVLI por 100 mil habitantes e Números absolutos de CVLI por Unidade da Federação 2007-2015.....			142

1 INTRODUÇÃO

A violência sempre existiu em todas as sociedades. Há locais que possuem maiores índices e maiores concentrações que outros, mas todos possuem preocupações constantes com a busca por segurança. Independentemente de classe, raça, religião, sexo ou estado civil, a violência é um problema que afeta toda a população.

Tradicionalmente, a violência costuma ser relacionada à pobreza, à exclusão social, à omissão do Estado, à ausência de serviços públicos urbanos e ao próprio processo de urbanização que cria os enclaves de pobreza e as periferias. Todos esses processos levam à complexidade e ao crescimento da violência (FERREIRA; PENNA, 2005).

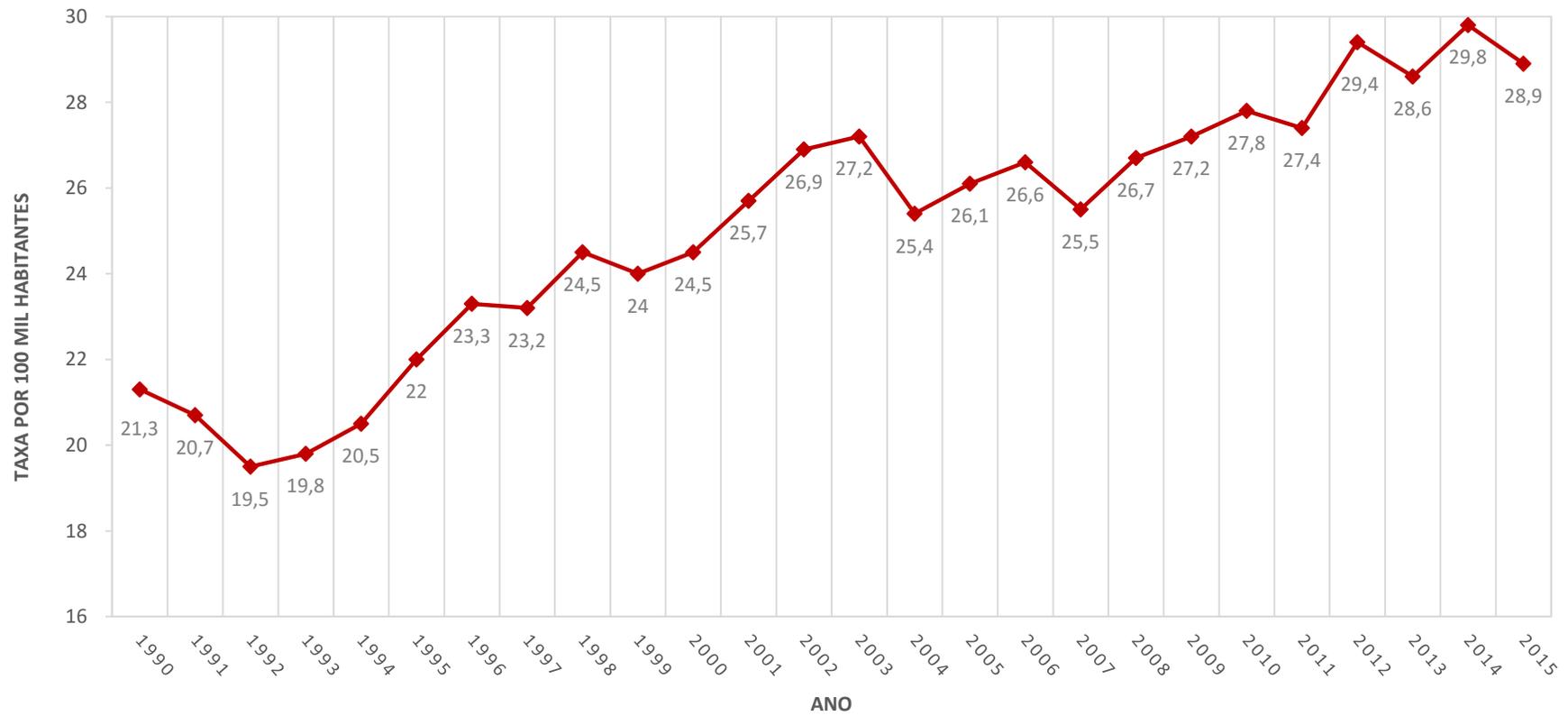
Estudos quantitativos sobre os fatores determinantes das mortes violentas mostram que as principais variáveis estão relacionadas ao perfil econômico das vítimas, como desigualdade econômica, renda, escolaridade e estrutura familiar. Aliados a isso, estão as disputas territoriais por venda de drogas ilícitas em locais desassistidos pelo poder público.

De acordo com os dados obtidos da série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no período de 1990 – 2004 e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2005 – 2015, a taxa de homicídios no Brasil é crescente, tendo oscilações em alguns anos. A menor taxa registrada é a do ano de 1992 com 19,5 homicídios por grupo de 100 mil habitantes (Gráfico 1).

Analisando-se o gráfico 1, é possível observar que a taxa de homicídios teve declínio em 2004, tendo leve crescimento em 2005 e 2006, voltando a declinar, quase ao mesmo patamar de 2004, em 2007. Isso decorreu, segundo Saporì e Soares (2014), devido a dinâmica das taxas de CVLI, muito afetada pelo estado de São Paulo no período: “Esse foi o único estado brasileiro que, entre 2001 e 2011, apresentou queda contínua da taxa de homicídios, superior a 60% em todo o período” (SAPORI; SOARES, 2014, p. 13).

Nos anos de 2012 e 2014, foram registrados os índices máximos dessa série histórica, com taxas de 29,4 e 29,8 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente. No último ano da série, 2015, foram registrados 59.080 homicídios no Brasil, o que equivale a uma taxa por 100 mil habitantes de 28,9. São aproximadamente 60 mil vítimas por ano, um aumento de 10,6% em comparação ano de 2005 (IPEA, 2017).

**Gráfico 1 - Taxas de Homicídios no Brasil, por grupo de 100 mil habitantes
1990 - 2015**



Fonte: IBGE, Série Histórica. 1990 a 2004.
IPEA, 2017. 2005 a 2015.

São dados alarmantes que colocam os jovens do sexo masculino, entre 15 e 29 anos, como principais vítimas dessas mortes violentas. Estes corresponderam a 47,8% do total das mortes no ano de 2015 (IPEA, 2017). Os jovens são as principais vítimas e também os principais autores da criminalidade violenta.

Esse estudo consiste no indicador homicídios, pois as estatísticas são as mais precisas e as melhores para comparação, visto que são relativamente imunes a problemas de definição ou a variações. O homicídio é o atentado mais grave contra a vida humana. Outros delitos são de cunho pragmático, já que as mortes violentas intencionais são os crimes com menor subnotificação em comparação com outros delitos não letais, como roubos, furtos, lesões corporais e estupros (SAURET, 2012).

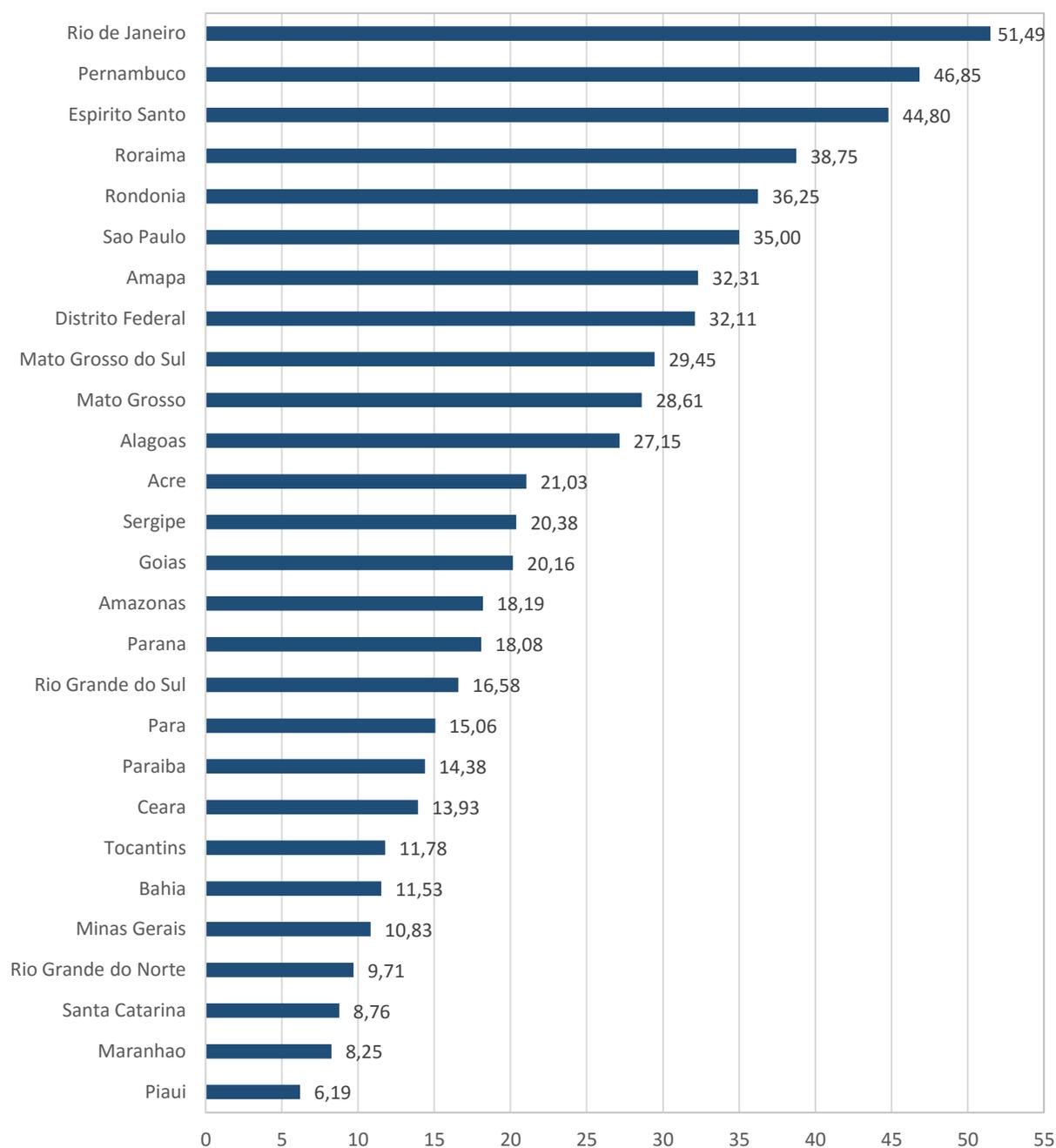
Cada fonte utiliza metodologias diferentes para contabilizar as mortes violentas no Brasil. Os dados do IBGE são obtidos a partir do Ministério da Saúde, que correspondem aos eventos classificados pelo critério epidemiológico da Classificação Internacional de Doenças (CID) e a base principal constitui as informações do registro civil/ declaração de óbito.

Os dados do Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), apresentados aqui pelo IPEA em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), são originados dos boletins de ocorrências policiais. O sistema é alimentado por gestores representantes de cada estado. Vale ressaltar que em cada ocorrência pode haver uma ou mais vítimas, sendo que a ênfase da ocorrência está no local do fato e no autor do delito.

Ao analisar a média das taxas de homicídios por Unidade da Federação no período de 1990 a 2004 (Gráfico 2), destacam-se com a maior média anual na taxa de homicídios por 100 mil habitantes: Rio de Janeiro (51,5), Pernambuco (46,8) e Espírito Santo (44,8). A Bahia ocupa a 22ª posição nesse ranking com taxa de 12,1 à frente de Minas Gerais (10,8), Rio Grande do Norte (9,7), Santa Catarina (8,8), Maranhão (8,2) e Piauí (6,2).

Entre os anos de 2005 e 2015, houve uma variação significativa entre as UF. O Distrito Federal e os estados do Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo tiveram queda na taxa de homicídios (Figura 1).

Gráfico 2 – Média das taxas de homicídios, por grupo de 100 mil habitantes, por UF (1990-2004)

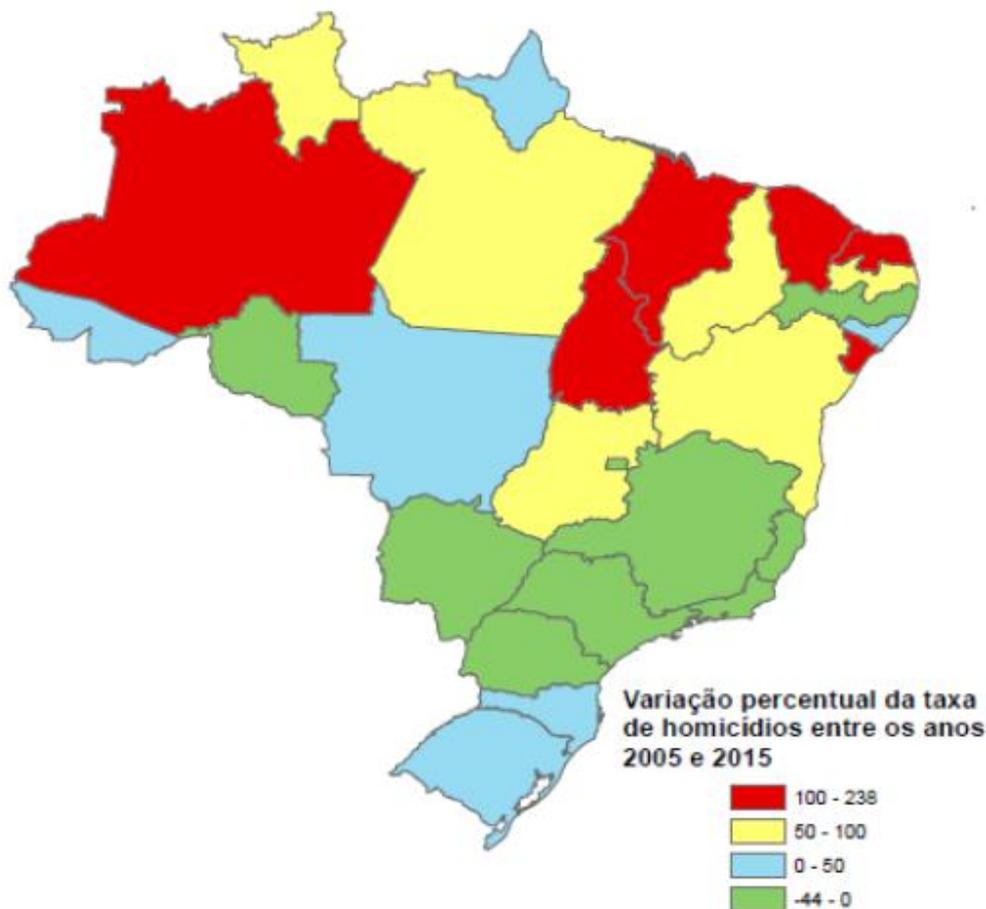


Fonte: IBGE. Série Histórica 1990-2004.

Na figura 1, destacam-se estados das regiões Norte e Nordeste do país, que tiveram aumento significativos nas taxas nesse período (2005-2015). Foram os estados onde ocorre aumento na variação percentual de mais de 100%: Amazonas, Ceará,

Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins. Destes, o Rio Grande do Norte obteve o maior percentual na variação das taxas no período, 232%.

Figura 1 – Variação nas taxas de homicídios por UF (2005-2015)



Fonte: IPEA, 2017.

Quanto aos estados que, no período anterior (1990-2004), estavam em evidência, no topo do ranking, observa-se que, no período mais recente, ocorreram quedas significativas (2005-2015), que são os estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Espírito Santo. De maneira geral, todos os estados da região Sudeste e pelo menos um estado de cada região do Brasil tiveram queda nos últimos onze anos.

É importante ressaltar também que cada estado possui sua metodologia na coleta e na divulgação dos dados, e nem todos alimentam por igual a base de dados da SENASP. Na intenção de apresentar índices mais favoráveis, os estados criam suas próprias regras sobre o que pode ou não ser considerado homicídio, construindo estatísticas de pouca credibilidade e que dificultam especialmente a comparação da

eficiência e da eficácia da atuação das forças de segurança pública nos estados. Por exemplo, o estado de São Paulo utiliza o critério de contar as ocorrências e não o número de vítimas. Assim, um duplo homicídio ou uma chacina na qual são mortas três ou mais pessoas, contarão apenas como uma ocorrência. Já a Organização Mundial de Saúde (OMS) contabiliza vítimas e não ocorrências, pois suas fontes são declarações de óbitos (SAURET, 2012).

Portanto, nem sempre a comparação entre as unidades da federação é justa. A Bahia, por exemplo, possui o maior número de casos elucidados em comparação aos outros estados. Por conta disso, algumas publicações elevam o estado como o mais violento do Brasil (Tabela 1). Por exemplo, segundo o Mapa da Violência, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que divulga anualmente as estatísticas dos estados brasileiros, a Bahia, em números absolutos, desde o ano de 2010, é o estado com maior número de vítimas de crimes violentos, coincidentemente, quando se iniciou uma contagem mais criteriosa nesses dados.

Tabela 1 – Mortes a esclarecer entre os estados com maiores registros (2012 – 2014)

UF	MEDIDAS / VARIÁVEIS	2012	2013	2014	Var. 13/12	Var. 14/13
Bahia	CVLI	6185	5.713	5.987	-7,6%	4,8%
	TAXA	43,6	38	39,6	-12,8%	4,2%
	MORTE A ESCLARECER	446	438	290	-1,8%	-33,8%
Minas Gerais	CVLI	4125	4.240	4.089	2,8%	-3,6%
	TAXA	20,8	20,6	19,7	-1,0%	-4,4%
	MORTE A ESCLARECER	3780	1886	*	-50,1%	-
Pernambuco	CVLI	3321	3.097	3.435	-6,7%	10,9%
	TAXA	37,2	33,6	37	-9,7%	10,1%
	MORTE A ESCLARECER	736	704	711	-4,3%	1,0%
Rio de Janeiro	CVLI	4241	4.932	5.135	16,3%	4,1%
	TAXA	26,1	30,1	31,2	15,3%	3,7%
	MORTE A ESCLARECER	3625	4223	4925	16,5%	16,6%
São Paulo	CVLI	5553	5.119	4.900	-7,8%	-4,3%
	TAXA	13,3	11,7	11,1	-12,0%	-5,1%
	MORTE A ESCLARECER	*	*	*	-	-

Fonte: SENASP-SINESP/ FBSP / IBGE / SSP-BA

* Dados não informados

Na tabela 1, tem-se o estado da Bahia comparando com estados com altos índices de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI. Observa-se que o número de mortes a esclarecer é menor entre os estados da Bahia e Pernambuco em comparação

aos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. O estado de São Paulo não divulgou essas informações nas publicações.

CVLI é um indicador que agrupa os homicídios dolosos, latrocínio e lesão corporal seguida de morte¹. Devido à gravidade do delito, é mais difícil esconder a prova do crime, que, no caso, é o corpo da vítima, material para a ocorrência do fato (SAURET, 2012).

No período de 2005 a 2010, o aumento nos índices de homicídios no estado da Bahia foi de 59,1%. Com a preocupação dos crescentes números da criminalidade violenta em todo território, em 2011, o governo do Estado implantou o Plano Estadual de Segurança Pública – PLANESP (2012-2015), alinhado ao Programa Pacto pela Vida, que tem entre os principais objetivos à redução das taxas dos CVLI no estado da Bahia. Dessa forma, criou-se um novo modelo de gestão por resultados, com foco no alcance de metas e na modernização das polícias e suas formas de trabalho.

Esse programa foi baseado no modelo criado pelo estado de Pernambuco, no qual se reconheceu o homicídio como o problema mais grave de segurança pública no estado. Pernambuco chegou a registrar taxas superiores a 50 vítimas por 100 mil habitantes, entre os anos de 1996 e 2005 (SAURET, 2012).

Assim como Pernambuco e Bahia, outros estados adotam programas e políticas de redução da criminalidade. No Rio de Janeiro, no fim de 2008, foram criadas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Esse programa tem, entre outros objetivos, a retomada permanente de comunidades dominadas pelo tráfico, assim como a proximidade entre o poder público e a população. Esse modelo de polícia comunitária também foi implantado na Bahia com as chamadas Bases Comunitárias, iniciadas junto com o Programa Pacto pela Vida.

De acordo com a Secretaria de Segurança Pública do Estado, entre os anos de 2012 e 2013, na Bahia, o quantitativo de CVLI diminuiu em torno de 8%. Em Salvador, a redução foi de aproximadamente 11%. Por outro lado, as tentativas de homicídios na Bahia aumentaram aproximadamente 6%. Já em Salvador, as tentativas de homicídio reduziram para 22%. O que antes era concentrado na capital hoje toma proporções a nível estadual, refletindo-se no número de crimes no interior, que mesmo reduzindo em

¹ Na criação do termo CVLI, frisou-se a importância de que sejam incluídos os crimes cometidos de forma violenta e intencional, gerando o resultado morte (CAPPI; GUEDES; SILVA, 2013).

algumas cidades, cabe investigar se essa redução teve migração para outras cidades próximas (SSP, 2014).

O ano de 2012 foi o período com maior número de registros, 6.199 vítimas. Em 2013, esse índice diminuiu, tendo aumento novamente no ano seguinte. Em 2014, a Bahia registrou aproximadamente seis mil casos de CVLI, como apresentado na tabela 2. Desses eventos, 37% se concentraram na capital e Região Metropolitana. No ano seguinte, em 2015, houve uma redução pouco significativa. Foram 68 vítimas a menos, em um estado com 15 milhões de pessoas.

**Tabela 2: Crimes Violentos Letais Intencionais na Bahia
2010 - 2015**

CVLI	2010²	2011	2012	2013	2014	2015
Homicídios Dolosos	4.535	4.705	5.879	5.439	5.663	5.588
Latrocínio	116	125	174	152	199	207
Lesão corporal	178	185	146	122	125	124
TOTAL	4.829	5.015	6.199	5.713	5.987	5.919

Fonte: SSP, 2016

Os números de homicídios no estado da Bahia são preocupantes, assim como em todo o país. Muitas cidades do interior têm registrado altas taxas de homicídios nunca contabilizados, devido ao crescimento econômico dessas cidades ou por migração de facções que se alojam nessas cidades pelo baixo contingenciamento policial.

Nesse contexto, se insere o município de Cruz das Almas – BA, que tem seu cenário modificado no decorrer dos anos. Registra-se, a partir da década de 1980, um crescimento urbano com implantação de unidades industriais, institutos de ensino e pesquisa, expansão do comércio local, novos loteamentos residenciais, entre outras atividades que impulsionam a expansão urbana de municípios do interior. Desse modo, o município se desvincula de características inerentes a cidades pequenas da região Nordeste, com economia rural e forte relação cidade-campo.

Assim, como qualquer outro município em expansão urbana e econômica, Cruz das Almas desperta a atenção de criminosos e a disputa do território pelo tráfico de drogas. O número de crimes, especificamente roubos e furtos, aumentou

² Para o ano de 2010, os dados foram extraídos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2012.

sistematicamente a partir do ano de 2010. A partir do ano seguinte, registra-se o aumento do número de homicídios, que tem como principal motivação o narcotráfico.

1.1 Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é analisar os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), registrados no período de 2010 a 2015, no município de Cruz das Almas - BA.

O primeiro objetivo específico é apresentar uma análise sucinta das políticas públicas de segurança que foram propostas e executadas pela União e pelo Estado da Bahia a partir de 1995.

O segundo, é analisar como são estruturadas as informações e como ocorre a forma de registro atualmente disponível sobre os CVLI.

E o terceiro objetivo, a partir dos dados coletados na Delegacia Territorial de Cruz das Almas, georreferenciar as ocorrências registradas de CVLI no período entre 2010 – 2015.

1.2 Justificativa

A pesquisa se justifica pelo aumento significativo da violência e da criminalidade no interior da Bahia, principalmente nas cidades do Recôncavo baiano, onde se constata diferentes formas de ocupação territorial por parte de pessoas que ali residem, juntamente com a valorização desses espaços. Essas cidades, constituídas por novas paisagens urbanas diferenciadas, passam a ter bairros cada vez mais valorizados em contraponto a áreas desprovidas de investimentos públicos, proporcionando assim o aumento da desigualdade social.

A escolha pela cidade de Cruz das Almas, situada no Recôncavo baiano, se dá pela vivência por muitos anos neste espaço, sendo possível notar suas transformações a cada ano. Houve aumento no quantitativo populacional, na sua expansão para áreas que eram pouco habitadas e, conseqüentemente, o aumento da criminalidade principalmente nas áreas rurais, em que residências se distanciam umas das outras e nas quais há pouca assistência dos órgãos públicos.

Nas áreas rurais do município, ocorrem vários roubos às residências e muitas vezes os criminosos utilizam força física para intimidar as vítimas. Os proprietários são agredidos e obrigados a entregar seus pertences. Não há estatísticas oficiais para esses tipos de delitos, mas, de acordo com a mídia local e com moradores das áreas rurais, isso é frequente.

Para o poder público, principalmente os órgãos da segurança pública, a inexistência de bases cartográficas consolidadas, como se tem na capital, é um dos fatores que dificultam a atuação efetiva do policiamento, restringindo a capacidade de identificar e, assim, planejar intervenções para coibir a violência em áreas críticas desses municípios.

Cruz das Almas não é diferente de outros municípios interioranos, também possui déficit cartográfico e cabe investigar que tipo de bases existem para o planejamento operacional e analisar as principais dificuldades no georreferenciamento das ocorrências policiais de crimes contra a vida.

1.3 Questões de pesquisa

Para uma melhor compreensão e desenvolvimento desta pesquisa foram elaboradas algumas questões sobre a problemática e o objeto de estudo.

O aumento da criminalidade no município de Cruz das Almas tem relação com o aumento registrado em todo o território baiano, sendo mais um município com esse alto índice?

O que está sendo feito em termo de políticas públicas de segurança no Estado e qual a atuação do município nessas questões?

Com a espacialização das ocorrências de CVLI, como estão distribuídos esses registros pelo município? Há concentrações ou não há locais definidos?

Como as geotecnologias podem ajudar na aquisição, sistematização e análise de dados criminais?

1.4 Estrutura da pesquisa

A dissertação, fruto desta pesquisa, é estruturada com cinco capítulos e as considerações finais. Na introdução, são abordados um pouco do histórico da violência

e sua evolução, estatisticamente, ao longo dos anos. São analisadas as taxas de CVLI nas Unidades da Federação no período de 1990 a 2015 e, de maneira específica, o estado da Bahia.

O segundo capítulo, a contextualização sobre o tema, contempla as definições e conceitos teóricos sobre os principais temas tratados na pesquisa. São trazidas explanações sobre segurança pública, violência, criminalidade e como é tratada essa temática pelas diferentes esferas do conhecimento. Também são mostradas, sob a perspectiva de vários autores, as causas e os determinantes que podem levar um indivíduo à prática dos delitos. E, por fim, avaliamos a importância da análise criminal através do uso das geotecnologias para a tomada de decisão e a diferenciação entre políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública.

No terceiro capítulo, é apresentada de forma sucinta, a atuação da segurança pública a partir da ditadura, em 1964 até os dias atuais, assim como as principais ações implantadas pelo governo federal, a partir de 1995. Também são analisadas as tentativas de implementar um Plano Nacional de Segurança Pública eficaz e permanente. É evidenciado a participação das Unidades da Federação nas políticas públicas de segurança no âmbito estadual, analisando em qual dessas Unidades há programas implantados, se existiu nos últimos quatro anos e se há planejamento na intenção de inserir algumas dessas políticas nos próximos anos.

No quarto capítulo, é analisado o papel dos municípios na segurança pública a partir da Constituição Federal de 1988. A atuação da guarda municipal no policiamento ostensivo, sua regulamentação e onde é possível a sua atuação no combate à criminalidade local.

No quinto capítulo, são apresentadas as cidades mais populosas do estado e de forma mais específica, os dados dos CVLI no estado da Bahia, diferenciado o interior, a capital e os municípios com maiores ocorrências e em seguida, a problemática no contexto do município de Cruz das Almas. Serão apresentados mapas com a espacialização dos CVLI, identificando os locais críticos. Assim, também são apresentadas as principais atuações do governo local, quais métodos e técnicas estão sendo utilizados para conter esse avanço da insegurança no município.

Por fim, as Considerações Finais avaliam o contexto da pesquisa, respondendo as questões estabelecidas, assim como as principais dificuldades encontradas sobre o assunto.

1.5 Procedimentos Metodológicos:

O estudo consiste numa pesquisa sobre a criminalidade violenta, tendo como recorte os Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI, que são classificados como: homicídios dolosos, latrocínios e lesão corporal seguida de morte, e como lócus o município de Cruz das Almas – BA.

A escolha por esse indicador consiste no dado universalmente utilizado para estabelecer critérios comparativos sobre segurança pública entre estados e é o crime com menores casos de subnotificação. É o dado mais confiável, principalmente para municípios menores do interior.

Para a realização desta pesquisa, inicialmente foram feitas pesquisas bibliográficas e documentais sobre a Segurança Pública no Brasil a partir da ditadura militar. Buscou-se fazer um comparativo entre as políticas propostas e executadas, tanto pela União quanto pelos Estados. Para isso, foram feitos levantamentos no *site* do Ministério da Justiça além de outras publicações relevantes sobre o assunto.

Conceitos e diferenciações sobre segurança pública, violência e criminalidade foram pesquisados e explanados para o melhor entendimento teórico sobre o assunto, assim como os conceitos de políticas públicas e políticas públicas de segurança.

Foram levantados, no *site* do IBGE e no banco de dados agregados ao mesmo, o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), dados sobre mortes violentas no município dos anos de 2003 a 2014, para analisar sobre a perspectiva dos dados oficiais de outra fonte. Esse recorte temporal foi analisado como uma série histórica disponível.

Ainda no IBGE, foram coletados os dados do Censo de 2000 e 2010 e da população estimada até o ano de 2016 para também fazer comparações e analisar a dinâmica do quantitativo populacional do estado e do município.

Para os dados de CVLI das Unidades da Federação, foi utilizada como fonte a publicação do IPEA em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que são responsáveis pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública e pelo Atlas da Violência. São estas as únicas fontes que contemplam todos quantitativos a partir de informações

alimentadas pelos estados e são mais atualizadas do que o SINESP, que é diretamente ligado ao Ministério da Justiça.

Os dados de CVLI das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) e o total do município de Cruz das Almas, foram coletados a partir das publicações das estatísticas no portal da Secretaria de Segurança Pública dos anos de 2011 a 2015. Quanto ao ano de 2010, para o estado da Bahia, foi coletado nas publicações do FBSP. Já para o município em estudo, não havia publicação no site, portanto não foi possível a comparação entre os municípios.

No ano de 2011, os dados divulgados foram por Coordenação Regional de Polícia Civil do Interior (COORPIN) e, portanto, uma composição diferente dos anos seguintes. Com isso, para o referido ano, só foi possível comparar alguns municípios. A partir do ano de 2012 houve mudanças na metodologia, com o intuito de alcançar maior precisão e transparência nos dados. Foi neste ano que se criou uma divisão territorial para planejamento na segurança pública. A partir desse levantamento, foram elaborados gráficos, tabelas e mapas com os dados coletados.

Foram feitas visitas técnicas à Delegacia Territorial do município com objetivo de coletar informações sobre efetivo, forma de coleta de registros, infraestrutura, sistema de armazenagem de dados e entender as localidades registradas nesse sistema. Inicialmente, a disponibilidade dos dados seria através de análises dos inquéritos em arquivos não digitalizados. Entretanto, com a autorização do delegado local e auxílio do escrivão, foi possível acessar o sistema e coletar as informações dos delitos de homicídios dolosos, latrocínio e lesão corporal seguida de morte. Não foi possível impressão, portanto a coleta foi feita com a ferramenta de busca, registro por registro.

Já para níveis mais detalhados, verificou-se na Secretaria de Planejamento do município, que não há divisão de bairros. O planejamento ainda é feito com a divisão de zonas e macrozoneamento do plano diretor de 2007.

Os mapas foram elaborados a partir das bases cartográficas da malha municipal disponibilizadas no portal do IBGE. Com isso, foram elaborados mapas no software ArcGIS versão 10.2.

As técnicas de geoprocessamento foram utilizadas para espacializar as ocorrências no município no período de 2010 a 2015, verificando-se assim as áreas críticas com mais concentração de CVLI.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O TEMA

O tema Segurança Pública é um tema complexo, amplo e muito discutido não somente no âmbito das Ciências Humanas e Sociais. Além dos profissionais da área de Direito, grande parte dos estudos e conhecimentos sobre o tema são produzidos nas instituições de Sociologia e Administração. A economia, a educação, a geografia, a arquitetura, a psicologia e a medicina possuem suas contribuições para a área. Enfim, trata-se de um tema cujas análises são necessariamente abrangentes e multisetoriais.

A segurança pública é um dos mais significativos temas que preocupam a população cotidianamente. Nas últimas duas décadas, a questão da segurança pública passou a ser considerada problema fundamental e principal desafio à consolidação do estado de direito no Brasil, ganhou enorme visibilidade pública e se transformou no principal tema presente nos debates tanto de especialistas, acadêmicos e políticos quanto da sociedade como um todo.

Além dos problemas relacionados com o aumento das taxas de criminalidade, o aumento da sensação de insegurança - sobretudo nos grandes centros urbanos, tem-se a degradação do espaço público, as dificuldades relacionadas à reforma das instituições da administração da justiça criminal, a violência policial e a ineficiência preventiva de nossas instituições. Além disso, os problemas no sistema penitenciário como superpopulação nos presídios, rebeliões, fugas, degradação das condições de internação de jovens em conflito com a lei, corrupção, aumento dos custos operacionais do sistema, problema relacionados à eficiência da investigação criminal e das perícias policiais e morosidade judicial, entre tantos outros, representam desafios para o sucesso do processo de consolidação política da democracia no Brasil.

Segurança Pública também é um tema cujos problemas já não podem mais ser resolvidos sem o uso dos avanços tecnológicos e das tecnologias da informação já disponíveis nas sociedades modernas, não apenas adstrito ao repertório tradicional do direito e das instituições da justiça, particularmente, da justiça criminal, presídios e polícia. O tema e os seus problemas, assim como as propostas de soluções passam pelo fortalecimento da capacidade do Estado em gerir a violência pela retomada da capacidade gerencial no âmbito das políticas públicas e da constituição de um aparato

institucional conjunto dos entes federativos. Segurança pública não se restringe apenas à polícia, presídio e justiça criminal. Há todo um contexto entre as instituições e a sociedade civil.

No artigo 144 da Constituição Federal, consta que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988). Nesta definição, segurança pública remete a comportamentos criminosos e ordem pública e num sentido mais amplo, a violações diversas da vida coletiva.

Santos (2015) afirma que a falta de entendimento teórico e de um consenso mínimo, aliada ao peso ideológico e às relações de poder que o tema envolve, tem sido um dos maiores empecilhos para o desenvolvimento da segurança pública. Por ser discutido por vários segmentos da sociedade, há várias vertentes que podem ser seguidas.

Mingardi (2013, p. 156) afirma que “a segurança pública ainda é um tema em construção dentro das políticas públicas brasileiras”. Para ele, políticas públicas nas áreas como educação e saúde são discutidas há mais tempo e estão mais avançadas do que na segurança pública. Lidar com políticas públicas nessas áreas, de educação e saúde, pode se tornar mais acessível por atrair vasta área de profissionais em campo e por obter resultados a longo prazo.

Até as informações nessas áreas de educação e saúde são mais diversas, acessíveis e o poder de atualização é mais preciso, o que permite correlações entre as diversas variáveis como escolas e postos de saúde correlacionando com números e tipos de delitos, o que facilita a elaboração de políticas pontuais nessas áreas.

Para Lima (2014), a segurança pública trata-se mais de um campo empírico e organizacional e menos de um conceito teórico. Determinados conceitos podem variar e depender da área estudada. Isso porque é uma área em que é preciso colocar ações em prática para se obter resultados.

A segurança pública requer aplicação de técnicas em campo, é uma definição que não pode constar somente na teoria, pois, para a obtenção dos resultados, é necessário aplicá-los. Assim pode ser a elucidação de crimes ou a eficácia de uma política pública na área para redução de delitos.

Souza (2008, p.167) relata em suas pesquisas que o diálogo entre os estudiosos, ainda é, muitas vezes, “insuficiente, fraco e decepcionante”. Isso ocorre no campo entre

o planejamento urbano e gestão das cidades com a segurança pública, que pouco interagem e/ou trocam experiências. Os profissionais da área de segurança são muito reservados, isso gera a falta de diálogo com profissionais e estudiosos de outras áreas, o que acaba interferindo na melhoria de ações que podem beneficiar a sociedade.

Poucas instituições no Brasil possuem pós-graduação *stricto sensu* na área de segurança pública. De acordo com a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), os estados da Bahia, Amazonas, Pará e Espírito Santo já possuem mestrados profissionais na área. Uma universidade em cada estado oferece o curso. Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Ceará têm interesse em implantar a partir do ano de 2017 (BRASIL, 2016).

Não há mestrados acadêmicos específicos na área e as linhas de pesquisa são escassas, mas esse é um tema recorrente em projetos de pesquisa. Talvez essa seja uma das dificuldades em encontrar profissionais preparados para trabalhar na administração da segurança pública.

Duas grandes instituições são pioneiras em publicações nessa área. O IPEA e o FBSP. Este último, possui várias informações, inclusive publicações, como o Anuário Brasileiro de Segurança Pública e a Revista Brasileira de Segurança Pública. Todas possuem publicações periódicas com artigos de estudiosos na área e estatísticas criminais de todo o país.

Ao tratar do tema segurança pública, é importante abordar sobre violência e criminalidade, tanto em um município como em qualquer área geográfica. A seguir, serão explanados conceitos de violência, determinantes da criminalidade e os avanços tecnológicos como os sistemas de informações geográficas, dentre outros que servirão como embasamento teórico para esta pesquisa.

2.1 A violência como fenômeno multifacético

Para compreender as várias definições do termo violência, é necessário analisar e discutir algumas reflexões de autores sobre o tema. O termo é muito discutido na literatura e não há definição única que viabilize somente um significado. Há autores que usam uma definição remota que remete ao uso da força física. Outros complementam que a força verbal também é considerada como um tipo de violência e/ou intimidação.

Mais adiante, serão apresentados os diversos tipos de violência que podem acontecer, não apenas as de força física ou verbal.

Michaud (1989) afirma que a violência ocorre quando há ação, direta ou indiretamente, de agentes em uma situação de interação entre uma ou mais pessoas, seja em sua integridade física ou moral. Desta forma, a violência pode se dar em diferentes maneiras de interação, seja entre pessoas conhecidas e desconhecidas e por motivos quaisquer.

Tem-se no país uma violência mais estruturada e disseminada no conjunto do território, que atinge, principalmente, pessoas que vivem a exclusão social e que se encontram incapazes frente ao desamparo do poder público.

Michaud (1989) aborda uma compreensão inicial do termo violência, no qual é feito uma “definição de dicionário”. Sob este tipo de definição, a violência pode ser definida como:

- a) o fato de agir sobre alguém ou faze-lo agir contra sua vontade empregando a força ou a intimidação; b) o ato através do qual se exerce a violência; c) uma disposição natural para a expressão brutal dos sentimentos; d) a força irresistível de uma coisa; e) o caráter brutal de uma ação (Michaud, 1989, p.7).

O autor traz essa definição de dicionário sob duas percepções: fatos e ações, ou seja, designa elementos de sentimento e natureza que resultam na força brutal. O termo violência, em sua origem, traz a ideia de uso da força física, de forma violenta, contra algumas coisas ou alguém. O autor ainda aborda uma compreensão etimológica do termo que tem origem no latim *violentia*, *vis* e no verbo *violare*. Em todos esses termos citados, a palavra está referida ao uso da força física, transgredir, agir com vigor, potência, incluindo o sentido de quantidade e abundância (Michaud, 1989).

Misse (2000, p.2) completa essa abordagem etimológica do termo violência como “força que se usa contra o direito e a lei”. Violento é quem age com força impetuosa, excessiva, exagerada. O autor ainda afirma que é uma abordagem que pode abranger vários significados e também tem relação com a palavra poder. Em alemão, a palavra “gewalt” significa, ao mesmo tempo, poder – no sentido da origem do direito - e “violência” – no sentido de força imposta. Assim, a violência significa o emprego da força ou da dominação sem legitimidade, isto é, na impossibilidade do conflito e da resistência.

Para Zaluar (1999, p. 8), a “força física se torna violência quando transgride limites ou perturba acordo tácitos, regras ou normas que ordenam as relações sociais”. A percepção desses limites varia cultural e historicamente.

Diante das várias interpretações do termo violência, Michaud (1989) busca uma definição que seja abrangente tanto na expressão física do termo quanto suas manifestações não objetivas, ou seja, daquilo que ele chama de atos e estados da violência:

Há violência quando, numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais (MICHAUD, 1989, p. 18).

Essa definição contempla o que o autor entende que sejam os componentes essenciais da violência:

- A complexidade das interações, que podem incluir vários e diferentes atores e máquinas administrativas;
- Os diversos modos de produção da violência, orientados pelos diferentes instrumentos disponíveis;
- A distribuição temporal da violência, a qual pode ser, segundo ele, maciça ou distribuída ao longo do tempo (e, nesse caso, com a possibilidade do uso simbólico da violência);
- Os diferentes danos que podem ser impostos com o uso da violência, podendo ser físicos, psíquicos, morais, aos bens, aos próximos ou aos laços culturais.

Ainda, complementando esses componentes, o autor destaca mais quatro questões que não podem ser deixadas de lado quando se analisa o fenômeno da violência:

Primeiro, apesar das utilidades das definições objetivas de violência, elas não estão isentas de pressupostos (e, nesse caso, são influenciados pelas diferentes variáveis presentes no contexto em que se utiliza a definição) e tampouco são capazes de apreender todos os fenômenos da violência;

Segundo, sempre haverá componentes subjetivos na formulação conceitual e na compreensão do fenômeno violência, orientados por diferentes critérios: jurídicos, institucionais, culturais, entre outros.

Terceiro, os diferentes pontos de vista orientados pelos critérios de compreensão não estão em equilíbrio. A passagem de um pelo outro se dá, então, pela mudança de perspectiva, ou seja, pelo câmbio do critério.

Por fim, será preciso reconhecer que não existe “discurso nem saber universal sobre a violência”. Ela é própria de cada sociedade, segundo seus critérios e trata seus problemas de violência a seu modo, obtendo maior ou menor sucesso.

Outra percepção de definição do termo violência é da OMS, que usa as definições dos autores Dahlberg e Krug (2007). Para eles, é possível que a convivência com a violência seja, historicamente, parte da trajetória humana. A violência não é um problema médico, e sim social, que acompanha toda a história e as transformações da humanidade. Assim, Dahlberg e Krug definem a violência como:

Uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado ou privação (DAHLBERG; KRUG, 2007, 1165).

Essa definição associa intencionalidade com a realização do ato, independente do resultado que essa associação produza. O uso da palavra “poder” pode significar, nesse sentido, que, em uma relação, há uma dominação na qual uma pessoa pode exercer poder sobre a outra, praticando ameaças e/ou intimidação. Isso deve incluir negligência e todos os tipos de abuso físico, sexual e psicológico, assim também como o suicídio e outros atos auto infligidos. Vale ressaltar que os incidentes não intencionais, como a maioria dos ferimentos de trânsito e queimaduras em incêndio, não estão incluídos nessa definição.

2.2 Tipos de manifestações da violência

A violência não se manifesta somente pelo uso da força física, e sim também de maneira que pode provocar sérias consequências para a vida pessoal e social do ser humano. De acordo com Minayo (2005), a violência pode ser criminal, estrutural,

institucional, interpessoal, intrafamiliar, auto infligida, cultural, de gênero, racial e contra a pessoa deficiente.

a) A violência criminal constitui a prática da agressão grave às pessoas, ou seja, práticas que atentam à sua vida e aos seus bens e constitui objeto de prevenção e repressão por parte das forças de segurança pública, que são a polícia, o ministério público e o poder judiciário. A exemplo desse tipo de crime, têm-se as redes de exploração sexual, o tráfico de pessoas, exploração de trabalho escravo, tráfico de drogas e de armas, entre outros. São pessoas que agem fora da lei contra instituições ou outras pessoas, em busca de algum tipo de lucro para si próprio.

b) A violência estrutural consiste das desigualdades sociais, culturais, de gênero, etárias e étnicas que produzem a miséria, a fome, e as várias formas de submissão e exploração das pessoas pelas outras. Santos (2009) diz que a esse tipo de violência não é dada a devida atenção, mas ela está na base da produção das outras e constitui a violência central.

A violência estrutural resulta da presença e das manifestações conjuntas, nessa era da globalização, do dinheiro em estado puro, da competitividade em estado puro e da potência em estado puro, cuja associação conduz a emergência de novos totalitarismos e permite pensar que vivemos numa época de globalitarismo muito mais que de globalização (SANTOS, 2009, p.55).

Esse tipo de violência resulta em outras, pois é nesta que se envolvem dinheiro, competição e poder. O dinheiro resulta em competição e faz com que alguns consigam acumular enquanto outros se endividam. A competitividade é uma guerra em que, muitas vezes, vale de tudo, até mesmo passar por cima dos valores morais, excitando assim a violência. Minayo (2005) afirma que vários autores que estudam o fenômeno da miséria e da desigualdade social mostram que desse tipo de violência brotam várias outras formas de relação violenta.

c) A violência institucional é aquela realizada dentro das instituições, por meio de suas regras, normas de funcionamento e relações burocráticas e políticas, que reproduzem as estruturas sociais injustas. Como exemplo, podem-se citar os serviços públicos, a forma como são oferecidos, negados ou negligenciados.

d) A violência interpessoal é basicamente uma forma de relação e de comunicação. Essa interação pode ocorrer com prepotência, intimidação, discriminação, raiva, vingança e inveja. Quando isso ocorre, pode acarretar danos extremos e levar até a morte. Esse tipo de violência é responsável por grande parte das

internações nos hospitais públicos no país. A incapacidade de resolver conflitos através do diálogo, da conversa, do respeito, é preocupante e se torna um tipo de violência muito comum.

e) A violência intrafamiliar é também chamada de violência doméstica. São conflitos familiares transformados em intolerância, abusos e opressão. Há várias manifestações desse tipo de violência no Brasil, as mais comuns são as que submetem a mulher, as crianças, os idosos, ao pai, ao marido e ao provedor. Ainda há uma cultura muito retrógrada referente a isso, é o machismo, a posse sobre o outro, a criação das crianças através do castigo e punição, entre outros.

f) A violência auto-infligida é aquela em que a pessoa comete a violência contra si mesma. Nessa categoria, estão os suicídios, as tentativas, as ideações de se matar e as automutilações. Esta última é crescente entre os jovens, seja para chamar atenção de alguém ou porque acham que está no sofrimento a solução para seus problemas.

g) A violência cultural é aquela que se expressa por meio de valores, crenças e práticas, de tal modo repetidos e reproduzidos que se tornam naturalizados. Esse tipo de violência se apresenta inicialmente sob a forma de discriminações e preconceitos que se transformam em verdadeiros mitos, prejudicando, oprimindo ou às vezes até eliminando os diferentes.

Dentro do tipo de violência cultural, podem-se considerar três subtipos: (i) a violência de gênero – constituem-se em forma de opressão e de crueldade nas relações entre homens e mulheres, estruturalmente construídas, reproduzidas na cotidianidade e geralmente sofridas pelas mulheres; (ii) a violência racial – no Brasil, essa manifestação ocorre principalmente contra a pessoa negra e tem origem no período colonial escravocrata. Geralmente a violência racial vem acompanhada pela desigualdade social, econômica e espacial. Além disso os negros são as maiores vítimas de homicídios; (iii) violência contra a pessoa deficiente – é a discriminação, o isolamento, o menosprezo dos deficientes físicos e mentais. A sociedade ainda tem problemas de conviver com essas pessoas, seja nos lares, na escola, nas comunidades, no espaço público.

Os tipos de violência citados por Minayo (2005) não são universais. Existem vários estudiosos que classificam de maneiras diferentes, pois, pela diversidade dos tipos de violência, é complicado incluir a totalidade dos casos e atos violentos. A OMS, por exemplo, divide a violência em três grandes categorias, segundo Krug e Dahlberg (2006): a violência autodirigida – subdividida em comportamento suicida e agressão

auto infligida; a interpessoal – dividida em violência de família e de parceiros íntimos e violência na comunidade; e a coletiva - que se subdivide em violência social, política e econômica.

2.3 Fatores determinantes da violência e criminalidade

Não se pode afirmar que somente a pobreza ou que distúrbios psicológicos ou familiares sejam os principais causadores da criminalidade. De acordo com a literatura, não há um fator específico para tal fenômeno e sim um conjunto de fatores associados. Como mencionado anteriormente, há multifacetadas para definir o fenômeno da violência e, para seus determinantes, não é diferente, já que também não se pode atribuir uma causa específica.

Os criminólogos que, principalmente a partir do início do século XX, vieram estudando o assunto, identificaram uma série de fatores criminogênicos que, combinados em proporções e situações específicas, poderiam explicar a causação do crime (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003, p.1)

Alguns autores da criminologia crítica afirmam que não são apenas os mais pobres que cometem crimes. O crime está presente tanto nas classes trabalhadoras quanto nas classes burguesas. Entretanto a classe trabalhadora é mais vulnerável aos mecanismos de controle social.

Caldeira (2000) enfatiza três tipos de explicações para a criminalidade e suas variações, apresentados por cientistas sociais: primeiro, a relação entre crime e fatores como urbanização, migração, pobreza, industrialização e analfabetismo. Segundo, o crime associado ao desempenho e características das instituições encarregadas de manter a ordem. E terceiro, há explicações psicológicas que focalizam a personalidade de criminosos individuais.

Os dois primeiros tipos são os mais comuns, os problemas sociais e a atuação da polícia e do poder judiciário no controle da criminalidade. Acredita-se, ainda, que somente com a polícia nas ruas, com policiamento ostensivo, há o poder de inibir a atuação da bandidagem.

Santos (2016, p. 48) destaca alguns autores que defendem a ideia de que “o homem só se torna violento devido a influências externas, sendo a violência, portanto, um estado imposto pelo ambiente, e não inato”. Outros autores, todavia, defendem que

“a natureza violenta do homem é instintiva, faz parte de sua genética, e o ambiente apenas permite que esse comportamento aflore, em maior ou menor grau” (SANTOS, 2016, p. 48).

Chesnais (1999) afirma que as razões para o recrudescimento da violência são difíceis de esclarecer e propõe fatores que originam e contribuem para a ocorrência da violência. Para ele, o fenômeno tem origem em:

- **Fatores socioeconômicos:** a pobreza e a fome – grande número de crimes são cometidos sob o império da necessidade; o desemprego ou a ausência de renda leva à tentação da ilegalidade, visto ser fácil, por vezes, obter ganhos astronômicos à margem da lei;
- **Fatores institucionais:** a omissão e/ou insuficiência do Estado na prevenção e repressão da violência. A prevenção – a deterioração do ensino público brasileiro, oferta de moradias e políticas prediais inadequadas, saúde e transporte públicos precários. A repressão – a polícia, a justiça e o sistema penitenciário não são respeitados, recuo da igreja católica;
- **Fatores culturais:** relacionados a integração racial – ou falta dela, e a desordem moral – declínio dos valores morais da sociedade;
- **Demografia urbana:** a incapacidade de suportar, em termos de infraestrutura, o crescimento da taxa de natalidade, a migração e ocupação desordenada do solo urbano desprovido de condições minimamente adequadas às demandas das pessoas;
- **A influência dos meios de comunicação:** destaque para atos violentos que ocorrem nas cidades, influencia na produção do “medo do crime” e da “sensação de insegurança” na sociedade;
- **A globalização mundial:** e a transnacionalização das relações entre países e regiões, incluindo o crime organizado.

Chesnais (1999) afirma, ainda, que o crescimento da violência reflete, em primeiro lugar, a crise do Estado, e que tais fenômenos têm suas origens na sociedade e na qualidade das interações em todos os níveis que nela se estabelecem. O Estado e a

sociedade devem ter participação ativa na busca de soluções que alterem de maneira positiva o quadro da violência e insegurança a que a população está submetida.

Há outro tipo de discussão abordado por Cerqueira e Lobão (2003) sobre os determinantes da criminalidade a partir de abordagens científicas baseadas em teorias, que mostram, em quase todos os tipos de abordagem, a presença das variáveis sócio espaciais relacionadas ao processo de urbanização, adensamento demográfico, presença de vilas e favelas e bairros pobres nas periferias das cidades.

A seguir, apresentam-se as principais abordagens teóricas acerca das causas da criminalidade violenta, com base em Cerqueira e Lobão (2003):

I. Teorias focadas nas patologias individuais: essa é uma das abordagens mais conhecidas dentro da criminologia. Essa teoria explica que a formação óssea do crânio e o formato das orelhas, dentre outras características, constituiriam indicadores da patologia criminosa. Foi objeto de pesquisa também da psiquiatria. Nessa teoria, levantou-se a hipótese também de que indivíduos com baixa inteligência seria uma importante causa da criminalidade. Isso levou a grandes repercussões e, após a Segunda Guerra, essas hipóteses foram deixadas de lado, sobretudo por se entender que se tratava de conteúdo racista. Outra perspectiva que fez, também, abandonar essa teoria foi o surgimento de outros novos estudos que negavam essa abordagem.

II. Teoria da Desorganização Social: essa teoria aborda relações dentro de comunidades locais³. São relações que focam nos fatores estruturais, como status econômico, mobilidade residencial, heterogeneidade étnica, desagregação familiar e urbanização. Os autores Cerqueira e Lobão (2003, p.6) citam Entorf e Spengler (2002) que afirmam que “a criminalidade surge como consequência de efeitos indesejáveis na organização dessas relações sociais em nível comunitário e de vizinhança”. Tais efeitos indesejáveis são as redes de amizades dispersas e esparsas, grupos de adolescentes sem supervisão e/ou orientação ou reduzida participação social.

Diante dos fatores citados, estudiosos basearam-se em pesquisas e chegaram à conclusão de que, de todos estes fatores, os que alcançaram índices significativos para a prática criminal foram: desagregação familiar, urbanização, grupos de adolescentes sem supervisão e participação organizacional. Os levantamentos feitos pelos autores não

³ Comunidades locais, o autor se refere a um “complexo de sistema de redes de associações formais e informais, de relações de amizades, parentescos e de todas as outras que de alguma forma contribuíram para o processo de socialização e aculturação do indivíduo” (CERQUEIRA;LOBÃO, 2003, p.5).

encontraram correlação positiva que comprove essa teoria entre crime e coesão social. Nem mesmo outros estudiosos que testaram duas ou mais variáveis encontraram dados significantes para explicar o fenômeno da criminalidade.

III. Teoria do Estilo de Vida: essa abordagem baseia-se em três elementos: uma vítima em potencial, um agressor em potencial e uma tecnologia de proteção, ditada pelo estilo de vida da vítima em potencial. Essa abordagem é direcionada para os hábitos e a rotina de vida das vítimas. Parte-se do pressuposto de que quanto maiores as facilidades que a vítima em potencial venha a oferecer, maiores são as chances de haver um delinquente disposto a cometer o crime.

Nessa teoria, o comportamento do criminoso não é posto em questão, o que poderia resultar em interpretações em que as vítimas seriam responsáveis pelos atos criminosos, devido ao seu comportamento que facilitaria tal ato. Ou seja, se a população não saísse às ruas, por exemplo, isso deveria levar a diminuição da criminalidade. Tal teoria não foi fundamentada, pois não se esclarece quais as causas que levam alguns indivíduos a cometerem crimes e como estes podem se difundir na sociedade.

IV. Teoria da Associação Diferencial: o foco dessa abordagem é de que as pessoas determinavam seus comportamentos a partir de experiências pessoais com relações e situações de conflito. Outros estudiosos também afirmaram que o que motiva e legitima o comportamento criminoso é o contato e o aprendizado com métodos e técnicas criminosos.

V. Teoria do Controle Social: essa teoria é contrária às outras, pois seu foco é entender porque alguns se abstêm de cometer crimes, porque o cidadão é dissuadido do caminho criminoso. “Baseia-se, inteiramente, na ideia do controle social a partir do sentido de ligação que a pessoa tem com a sociedade ou, dito de outra forma, a partir da crença dessa pessoa no trato ou acordo social” (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003, p. 8). Quanto maior o envolvimento do cidadão na sociedade e quanto maior a concordância com os valores e normas vigentes, menor a chance desse cidadão tornar-se um criminoso.

VI. Teoria do controle: fundamenta-se no pressuposto de que qualquer pessoa é um criminoso em potencial. As oportunidades que o indivíduo venha a ter é que seriam favoráveis a práticas criminosas, e as estratégias de controle é que impedem a maioria das pessoas de cometer tais práticas. Nessa teoria, o espaço é considerado tema das discussões por ser um elemento de influência na criminalidade.

VII. Anomia: os autores citam Robert Merton (1938)⁴ como desenvolvedor desta abordagem, que afirma que a motivação, para delinquência decorreria da impossibilidade de o indivíduo atingir metas desejadas por ele, como o poder econômico, decorrente de fatores sociais que impedem sua realização.

Ele se refere à desarticulação entre os valores culturais dominantes e as restrições para o alcance de tais valores. O crime acontece quando a sociedade dissemina, em grande intensidade, valores e metas sociais, inclusive bens de consumo e, simultaneamente, restringe o acesso a eles. E o crime, na forma de um roubo, um homicídio ou mesmo um estupro, torna-se o meio viável para realizar desejos socialmente construídos.

Os crimes contra o patrimônio são exemplos típicos desse tipo de anomia. O que leva o indivíduo a praticar roubos e furtos não é a necessidade de sobrevivência. O que importa para o criminoso é o fim de sua ação, independentemente dos meios a serem utilizados.

VIII. Teoria Interacional: parte do pressuposto de que o comportamento desviante ocorre em um processo interacional dinâmico. Entende a delinquência como causa e consequência de uma variedade de relações recíprocas desenvolvidas ao longo do tempo. Tem o crime como uma perspectiva evolucionária, um processo em que a pessoa inicia sua atividade criminosa em torno dos 12 ou 13 anos, aumenta seu envolvimento por volta dos 16 ou 17 anos e finaliza esse processo até os 30 anos.

IX. Teoria Econômica da escolha racional: segundo essa teoria, o ato criminoso decorreria de uma avaliação racional em torno dos benefícios e dos custos esperados envolvidos comparados aos resultados da alocação do seu tempo no mercado de trabalho legal. O indivíduo decide sua participação em atividades criminosas a partir da avaliação racional entre perdas e ganhos esperados advindos das atividades ilícitas.

De acordo com essa teoria, dois conjuntos de fatores condicionam o comportamento do potencial criminoso: (a) os que estimulam o crime, oferecendo benefícios e ganhos com a atividade criminosa; (b) os que inibem o crime, elevando os custos para burlar a lei, como a eficiência do aparelho policial, a probabilidade de

⁴ Robert Merton (1910-2003) foi um sociólogo norte-americano, considerado o pioneiro na sociologia da ciência explorando o modo como os cientistas se comportam e o que os motiva, recompensa e intimida. Foi importante teórico da burocracia e da comunicação de massa (FRAZÃO, 2015).

punição e a severidade das penas. A combinação desses fatores varia ao longo do tempo, o que explica as oscilações na incidência da criminalidade.

Os autores citam, ainda, Cressey (1968 apud Cerqueira e Lobão, 2003), dizendo que para uma teoria explicar o comportamento criminoso, deveria levar em conta pelo menos dois aspectos: a compreensão das motivações e do comportamento individual; e a epidemiologia associada, ou como tais comportamentos se distribuem e se deslocam no tempo e no espaço.

Conforme Cano e Soares (2002 apud Cerqueira e Lobão, 2003), para distinguir as diversas abordagens sobre as causas do crime, tomam-se como base cinco grupos, descritos a seguir:

a) teorias que tentam explicar o crime em termos de patologia individual; b) teorias centradas no *homo economicus*, isto é, no crime como atividade racional de maximização do lucro; c) teorias que consideram o crime como subproduto de um sistema social perverso ou deficiente; d) teorias que entendem o crime como uma consequência da perda de controle e da desorganização social na sociedade moderna; e) correntes que defendem explicações do crime em função de fatores situacionais ou de oportunidades (CANO; SOARES, 2002 apud CERQUEIRA; LOBÃO, 2003, p.4).

Como se pode observar, há várias teorias que tentam explicar o porquê do ato violento e qual o perfil do autor destes atos. Fica evidente a complexidade do fenômeno e a dificuldade em creditar a umas poucas variáveis os determinantes da criminalidade. Os meios contribuem, mas não determinam a criminalidade. A depender da cultura, da região e do momento histórico vivido, algumas dessas teorias e variáveis apresentadas, podem explicar determinada dinâmica criminal.

2.4 O tráfico de drogas e a criminalidade violenta

Grande parte dos crimes cometidos atualmente tem associação com o tráfico de drogas. O consumo e o tráfico de drogas no Brasil não são recentes. Introduzida pelos escravos africanos, a maconha é, há séculos, consumida, sendo há muito tempo íntima também das populações de várias grandes cidades. Pouco conhecida entre a classe mais elevada, era mais divulgada entre a população de baixa renda do Recife e de Maceió. No Rio de Janeiro, a maconha teria aparecido na favela da Mangueira logo após a

Segunda Guerra Mundial, mas isso não quer dizer que a maconha fosse desconhecida nas favelas da cidade antes dessa época (SOUZA, 2010).

Ainda segundo Souza (2010), o consumo da cocaína esteve, tradicionalmente, associado a um mercado de classe média ou alta. É consumida desde os anos 20, em diversos bairros do Rio de Janeiro. A década de 80 é vista como a década decisiva, um marco de sua transformação, corresponde a um salto qualitativo pela sua magnitude. O consumo que antes era limitado a maconha – tida como droga leve – por parte de integrantes das camadas populares, ganha cenário a cocaína, que entre as mais diversas drogas, vem crescendo incessantemente.

Atualmente, estima-se que entre as drogas mais comercializadas, estão o crack, a cocaína e a maconha, pois são as substâncias mais apreendidas por policiais. Dentre essas, a cocaína é considerada de valor mais elevado e com as maiores vendas em dinheiro na maior parte do mundo.

De acordo com estudos do IPEA (2007), nos anos 2000, a maior circulação de dinheiro em várias pequenas cidades, sobretudo do Norte e Nordeste do país, tornaram viáveis economicamente os mercados locais de drogas ilícitas. Com a expansão desse tipo de mercado, observou-se o incremento à prevalência da violência letal, utilizada não apenas na disputa por mercados, mas ainda para disciplinar devedores e trabalhadores desviantes do narcotráfico.

Espaços mais desprovidos de recursos, como favelas, loteamentos periféricos e conjuntos habitacionais, são as principais áreas utilizadas como base de apoio logístico para circulação dessas mercadorias (SOUZA, 2010). Por conta disso, o tráfico se associa cada vez mais à criminalidade, pelas constantes guerras entre facções em disputa pelo domínio dos territórios, principalmente nessas localidades, com uso de armas mais poderosas e defesa de maior lucro.

Ferreira e Penna (2005) chamam a atenção para a dicotomia do espaço urbano, onde, de um lado, estão os espaços elitizados das classes dominantes; e, de outro, espaços periféricos das classes populares, que são muito próximos espacialmente e muito longe socialmente. Com isso, cria-se uma barreira espacial, onde a pobreza segregada fica mais pobre, tornando mais difícil a mobilidade social e, com isso, mais vulnerável às ações criminosas. Cria-se, assim, o território da violência.

Território da violência: porções de espaço urbano apropriadas pelas organizações criminosas que exercem seu poder sobre eles transformando-os em redutos de poder do crime organizado que daí comanda sua atuação na cidade, enfrenta o estado e manobra o seu exército formado pela população excluída que habita esses locais (FERREIRA; PENNA, 2005, p. 158).

Esses territórios são espaços de exclusão da lei e da ordem social. Abrigo da população segregada deixada de lado pela ausência do poder público, são apropriados por organizações criminosas que os fazem de seus espaços de poder. Com isso, a população que ali habita fica refém, e muitos acabam aderindo ao crime organizado como resposta radical à violência que lhe foi imposta e como única alternativa de ganhar a vida para uma população pobre, desempregada e sem expectativas. Financiadas pelo tráfico de drogas, as facções agem no embrião da comunidade, aliciando crianças e adolescentes.

Diante disso, faz-se um prejulgamento à imagem que a pessoa moradora dessas comunidades passa à sociedade, através de sua cor, do modo de vestir e do local onde mora.

As desigualdades nos planos social, econômico e institucional continuam e as atividades econômicas ilegais e violentas acabam sendo estratégias de sobrevivência para os jovens que morreram antes de ter 25 anos de idade (ZALUAR, 2007). Zaluvar enfatiza a questão dos jovens atraídos cada vez mais cedo por criminosos traficantes de drogas.

Assim, muitos homens jovens e pobres se tornaram vulneráveis às atrações do crime-negócio por causa da crise em suas famílias, muitas dessas incapazes de lidar com os conflitos surgidos na vida urbana mais multifacetada e imprevisível. Vulneráveis também por causa do abismo entre adultos e jovens, por causa do sistema escolar ineficaz, além da falta de treinamento profissional, adicionado aos postos de trabalho insuficientes. E se tornaram violentos em razão da falta de socialização na civilidade e nas artes da negociação, próprias do mundo urbano cosmopolita mais diversificado e menos segmentado em grupos fechados de parentesco ou localidade (ZALUAR, 2007, p.35).

O uso de entorpecentes exerce influência ‘direta’ na prática de certos crimes, pois criam uma necessidade física e psicológica que favorece furtos e roubos, mas não a violência em si. O usuário que não tem condições financeiras de alimentar seu vício irá furtar, roubar ou cometer os mais diversos crimes em busca de dinheiro para alimentar o próprio vício.

O tráfico de drogas apresenta reflexos em diversas áreas, sendo mais intenso na segurança pública. Anualmente, milhares de pessoas são presas pela prática deste crime, e milhões de reais são gastos para a repressão do ilícito e de outros crimes, aos quais o tráfico serve como alicerce, como, por exemplo, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, homicídios, e outros delitos de natureza patrimonial.

O tráfico de drogas já ganhou proporções tão grandes que o poder público fica fragilizado e cada vez menos tem condições de combatê-lo. Os criminosos conseguem e utilizam armas potentes, que nem a própria polícia possui ou que são restritas às forças policiais. E esse confronto entre polícia e traficantes gera mais violência.

Os criminosos não possuem um perfil homogêneo, variando, inclusive, de acordo com a substância traficada. Quando se trata de crime organizado, existe uma diferença entre o perfil do criminoso que faz parte de uma quadrilha que trafica drogas sintéticas - ecstasy, lança-perfume e LSD - e o que integra uma quadrilha que trabalha com as substâncias tradicionais - crack, cocaína e maconha. Geralmente, o traficante de drogas sintéticas não anda armado, circula no meio universitário, tem mais condições financeiras e frequenta lugares que são mais caros. Já aquele que trafica drogas tradicionais costuma fazer parte de uma facção, andar armado, e possui menos condições financeiras (SIGNORINI, 2016).

No que se refere ao perfil das vítimas da criminalidade violenta, tradicionalmente são homens com baixa escolaridade e jovens. Um estudo publicado pelo Atlas da Violência 2017, mostra que a tendência de aumento da violência contra jovens de 18 a 29 anos é antiga no Brasil: na década de 1980, a taxa de homicídios nessa faixa etária aumentou 89,9%. Nos anos 1990, o aumento foi de 20,3%. Já de 2000 a 2010, a taxa teve um crescimento bem menor, de 2,5%. A desaceleração do aumento da violência contra jovens, porém, não se manteve. O Atlas da Violência destaca ainda o quanto os negros estão mais sujeitos à violência no Brasil. De 2005 a 2015, enquanto a taxa de homicídios por 100 mil habitantes negros subiu 18,2%, a mesma taxa teve queda de 12,2% entre habitantes não-negros. A estimativa é que os cidadãos negros tenham um risco 23,5% maior de sofrer assassinato em relação a outros grupos populacionais. De cada 100 pessoas assassinadas, 71 são negras no Brasil (IPEA, 2017).

2.5 A importância das Geotecnologias no mapeamento criminal

No decorrer dos anos a importância do mapeamento criminal foi se tornando conhecida e cada vez mais é utilizada por órgãos públicos e empresas privadas. O Sistema de Informações Geográficas (SIG) se apresenta com alto grau de relevância na atuação preventiva contra o crime organizado.

A criminalidade urbana é a área que mais preocupa autoridades e a maioria da população que está sujeita a violência no seu dia a dia. A busca por instrumentos que auxiliem na gestão e tragam resultados cada vez mais rápidos e precisos para diminuição da criminalidade, faz com que se utilizem modernas e sofisticadas tecnologias de geoprocessamento.

As tecnologias de geoprocessamento se caracterizam como uma ferramenta de alta importância para análise dos fenômenos com expressão territorial, pois permitem sua espacialização através da quantificação e localização, bem como o relacionamento com outras variáveis espaciais, estabelecendo uma relação de causa e efeito para os gestores do espaço urbano (FRANCISCO FILHO, 2003).

O mapeamento de ocorrências criminais é um importante recurso utilizado pelos gestores e policiais que atuam nos serviços de inteligência de suas corporações. Com base na espacialização de ocorrências, é possível identificar padrões que auxiliam, tanto na identificação e apreensão de criminosos, como na identificação de fatores que estejam relacionados à criminalidade que possam ser mitigados possibilitando a prevenção dos crimes.

A maior parte das decisões tomadas por órgãos de planejamento e gestão urbana envolve um componente geográfico direta ou indiretamente. Uma das mais importantes funções de um SIG, para o planejamento urbano é a possibilidade que ele oferece para integrar dados de diversas fontes e formatos e gerar informação adicional pelo cruzamento desses dados (PEREIRA; SILVA, 2001). Com essa sobreposição de dados, é possível realizar diversos tipos de análise espacial.

A importância de mapear a criminalidade serve também para correlacionar com outras variáveis. É possível, por exemplo, traçar o perímetro de áreas críticas com base em percentuais acima da média, identificar a presença de escolas, postos de saúde, delegacias e outros equipamentos urbanos que tendem a contribuir com a redução da criminalidade. Pode-se também correlacionar áreas críticas com densidade demográfica, saneamento, iluminação e ainda utilizar outros dados espaciais como referência, a exemplo das imagens de satélite e fotografias aéreas.

Essa é uma das aplicações das tecnologias dos SIG nas cidades - auxiliar em análises criminais, desde a localização do evento, passando pela sistematização de dados, até a produção de cartografia e análise espacial, que auxilie em planos de prevenção mais eficazes, na tentativa de produzir espaços urbanos com menos violência e conseqüentemente com mais qualidade de vida.

Os sistemas de informação permitem estabelecer relações entre categorias de dados criminais, determinando padrões e tendências que seriam impossíveis de detectar sem o auxílio de softwares apropriados.

O elemento fundamental do SIG é o dado espacial. Existem três maneiras de se observar os fenômenos relacionados ao mundo real que ocorrem na superfície da Terra: espacial, quando há variação de lugar para lugar; temporal, quando a variação muda com o tempo; e temática, quando as variações são detectadas através de mudanças de características. Esses dados são representados em mapa, em dimensões mais reduzidas que as existentes no mundo real (SILVA, 2012).

Máximo (2004) destaca outra maneira de mapear ocorrências, através da geocodificação:

A maneira mais difundida de introduzir dados criminais em um SIG é através da geocodificação que é vital para o mapeamento da criminalidade. O registro dos crimes se dá quase sempre através do endereço ou algum atributo locacional, e é esta a informação que permite fazer a conexão entre o banco de dados e o mapa. (MÁXIMO, 2004, p.21).

A geocodificação somente é possível se a base de dados conter todas as informações necessárias para cruzar com a base cartográfica. Ou seja, para localização exata do delito, é necessário ter nas duas bases o endereço com logradouro, número da edificação, bairro ou CEP e cidade.

Ainda de acordo com Pereira e Silva (2001), o SIG pode oferecer vantagens sobre os métodos convencionais de análise espacial, que podem ser a partir de três itens genéricos: visualização, organização de dados e modelagem espacial.

A visualização é feita, normalmente, sobre mapas convencionais. Entretanto, uma vantagem do SIG é a flexibilidade, em particular, a habilidade em produzir respostas rápidas nos padrões cartográficos. O cruzamento de dados vetoriais sobrepondo dados matriciais pode ser utilizado para monitorar determinadas áreas passíveis de intervenção.

Já na organização de dados, a vantagem provém do referenciamento espacial dos dados. Um SIG pode ser um sistema gerenciador de base de dados, feito especificamente para suportar a armazenagem eficiente e recuperação de dados espacialmente referenciados.

As técnicas de modelagem espacial mais recentes permitem criar novas percepções da realidade bastante complexas. O objetivo da modelagem de dados é facilitar uma resposta eficiente às questões que são propostas ao sistema. Neste caso, deve ser imaginado como um sistema de gerenciamento para armazenagem e manutenção de dados geográficos referenciados (MIRANDA, 2010).

Segundo Miranda (2010, p.36), “a modelagem é o grande potencial do SIG. Ela se fundamenta no princípio de que o banco de dados não apenas representa o ambiente, mas o seu modelo em escala”.

Assim como as técnicas de modelagem espacial não são uma ferramenta exclusiva dos geostatísticos, o termo “planejamento” é usado cada vez mais em sua plenitude máxima. Necessário para alcançar objetivos, o planejamento estende-se a grandes números de definições, desde aquelas mais gerais, como Gonçalves (2005 *apud* FLEXOR, 2011), ao afirmar que o “planejamento nasce de uma definição muito simples, formulada há muitos anos por Kotler: Planejar é decidir no presente o que fazer no futuro”.

Não por ser um conceito superficial, o pensamento de Kotler, anteriormente colocado, mesurada de forma simples e objetiva, nos leva a colocar aqui outro termo análogo, o planejamento estratégico. Este termo, por sinal bem discutido por Teixeira (2011), é utilizado desde o final do século XX como ações de interesse conjunto, na ordem prioritária entre o setor privado seguido do interesse político neoliberal. O planejamento estratégico na vertente da segurança pública é fundamental, primeiro por se tratar indiscutivelmente de evitar fatalidades contra à vida, segundo por imobilizar o crime em ações de prevenções que neutralizam possíveis eventos indesejáveis à população de um determinado território.

Para Matus (*apud* HUERTAS, 2004) planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método, explicando cada uma das possibilidades e analisando suas respectivas vantagens e desvantagens. Para o autor, o planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro: uma ferramenta vital, a mão visível, que explora

as possibilidades em circunstâncias nas quais a mão invisível é incompetente ou não existe.

O SIG pode ser utilizado também para o planejamento administrativo, fornecendo informações que podem auxiliar no planejamento sobre a distribuição de contingente policial e recursos materiais, como por exemplo, a distribuição das viaturas necessárias para cada área, o tipo de policiamento e/ou equipamento, se é motocicleta, cavalaria ou a pé.

Para Souza (2006), a segurança pública é um fenômeno social e, portanto, possui relação com outros fenômenos sociais, como a educação, a saúde, a infraestrutura urbana, entre outros.

Ferreira (2008) afirma que, no atual cenário da sociedade, onde a violência e a criminalidade perseguem o Estado como um de seus mais graves problemas, a ferramenta do planejamento estratégico é básica ao preparo e controle preventivo e repressivo. Na visão do autor, torna-se necessária uma nova visão de prevenção e resposta social aos problemas e danos motivados pela violência e pela criminalidade urbanas, que possa proporcionar uma ferramenta de grande utilidade à gestão governamental.

Paiva (2017) lista 3 soluções para mostrar a potencialidade do SIG que facilitam o trabalho da polícia ou das forças armadas no planejamento do combate à criminalidade.

- Planejamento de viaturas por manchas de crimes: configura-se como a operação mais comum dentro desse contexto. Com mapeamentos por densidade ou por interpolação, é possível identificar as áreas mais críticas, a fim de orientar os esforços de viaturas. As ocorrências, também, podem ser alimentadas com dados novos continuamente, a partir da elaboração de rotinas de processamento para esses fins;
- Orientação de equipes a partir do mapeamento de cada tipo de delito: o mapeamento temático por tipo de delito colabora no apoio as divisões de operação e na sua abrangência por circunscrição de delegacias por bairros. A ação segmentação das áreas dos delitos é expressivo por organizar a atuação das delegacias e dos grupos especiais de intervenção;

- Visualização dos delitos por regiões e ações sociais afirmativas: do ponto de vista do macroplanejamento, os mapeamentos dos delitos por região podem auxiliar forças exógenas ao estado, como as tropas federais. A visão geral proporciona capacidade de “cobertura” às forças policiais já presentes na região.

Em compensação a todas as estratégias policiais, uma vez controlada a situação em determinada região, as ações sociais afirmativas são fundamentais para o aumento da presença do estado em regiões carentes, com o apoio de investimentos públicos em saneamento e educação. Isso permite que a degradante situação da região, que outrora era dominada pelo crime, não se perpetue.

Muito se tem investido em tecnologias na segurança pública e o geoprocessamento é um avanço importante nesse setor. A segurança pública deve ser planejada e usar estratégias para redução de desigualdades sociais. Dessa forma, os índices de criminalidade se reduzirão por ações afirmativas e de longo prazo e não por armamentos pesados de solução de curto prazo.

3. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: DA DITADURA AOS DIAS ATUAIS

A violência e o desrespeito aos direitos pela polícia têm uma longa história no Brasil. Um padrão constante de abuso da população pelas forças policiais, sobretudo no caso das camadas trabalhadoras tem se repetido em governos mais progressistas ou conservadores, em períodos ditatoriais ou democráticos. Entretanto, pelo fato de o número de abusos sérios pela polícia no final dos anos 80 e começo dos anos 90 ser especialmente alto, e também por terem acontecido durante uma consolidação democrática em que o respeito aos direitos do cidadão expandiu-se em várias outras áreas (especialmente os direitos políticos), eles representam um desafio para ao serem analisados (CALDEIRA, 2000).

Os excessos cometidos pela polícia na ditadura militar (1964-1985) representam o abuso de poder detido por esta instituição. Foi um período abusivo com violação de direitos constitucionais, censura, perseguição política, tortura com uso de métodos violentos e ilegais, como também sumiço dos corpos daqueles que iam contra a forma do governo conduzir o país.

Muitas vítimas dessa época, não denunciavam por medo ou por não ter a quem denunciar, ou confiar, já que a maioria das autoridades fazia parte da mesma cúpula. Além disso, o fator psicológico impedia a população de discutir sobre o assunto. As pessoas que iam às ruas exercer seus direitos, protestar, eram chamados de ‘subversivos’, e batiam de frente com fortes empresários aliados ao governo, que não tinham interesse algum em mudar o país, pois eram os maiores beneficiários desse sistema.

A elite detinha uso do poder e, assim, utilizava a polícia para intimidar a população em prol de favores particulares em benefício próprio. Nessas circunstâncias, muitas vinganças pessoais foram executadas sob pretexto de motivação política.

Na verdade, toda a história da polícia brasileira indica claramente que a violência é a norma institucional. A polícia tem usado a violência como seu padrão regular e cotidiano de controle da população, não como uma exceção, e frequentemente tem feito sob a proteção da lei. É certamente verdade que as elites têm sabido usar seus contatos e seu *status* para evitar maus tratos policiais, mas, para as classes trabalhadoras, o tratamento violento tem sido norma (CALDEIRA, 2000).

Caldeira (2000, p. 142), ainda afirma que as práticas de violência e arbitrariedade são diferentes entre as classes sociais, isso ainda é muito visível nos dias atuais. O desrespeito aos direitos humanos e a impunidade daqueles responsáveis por essas práticas são constitutivos da polícia brasileira, em graus variados, desde a sua criação no começo do século XIX até os dias atuais. “Os abusos de poder, a usurpação de funções do sistema judiciário, a tortura e o espancamento de suspeitos, presos e trabalhadores em geral são práticas policiais profundamente enraizadas na história brasileira” (CALDEIRA, 2000, p. 142).

Como era maior a mobilização em 1964 e como estavam mais desenvolvidos os meios de controle, a repressão política dos governos militares foi também mais extensa e mais violenta do que a do Estado Novo. Embora presente em todo o período, ela se

concentrou em dois momentos: entre 1964 e 1968, e entre 1968 e 1974 (CARVALHO, 2002).

O regime militar que tomou o poder em 1964 também criou várias leis de exceção (os Atos Institucionais - AI) e promulgou uma nova constituição em 1967. Uma dessas leis de exceção é o decreto 1.001 de 1969, ainda em vigor, que estabelece que todos os crimes cometidos por corporações militares devem ser considerados crimes militares e julgados pela Justiça Militar, mesmo que tenham sido cometidos em tempos de paz e no cumprimento de funções civis (CALDEIRA, 2000).

O primeiro AI foi introduzido logo em 9 de abril de 1964 pelo general Castelo Branco. Por ele, foram cassados os direitos políticos, pelo período de dez anos, de grande número de líderes políticos, sindicais, intelectuais e de militares. Além das cassações, foram também usados outros mecanismos, como a aposentadoria forçada de funcionários públicos civis e militares (CARVALHO, 2002).

O Ato Institucional nº 2, de outubro de 1965, aboliu a eleição direta para presidente da República, dissolveu os partidos políticos criados a partir de 1945 e estabeleceu um sistema de dois partidos. O AI-2 aumentou muito os poderes do presidente, concedendo-lhe autoridade para dissolver o parlamento, intervir nos estados, decretar estado de sítio, demitir funcionários civis e militares. Reformou ainda o judiciário, aumentando o número de juízes de tribunais superiores a fim de poder nomear partidários do governo. O direito de opinião foi restringido e juízes militares passaram a julgar civis em causas relativas à segurança nacional (CARVALHO, 2002).

O AI-5 foi o mais radical de todos, o que mais fundo atingiu direitos políticos e civis. O Congresso foi fechado, passando o presidente, general Costa e Silva, a governar ditatorialmente. Foi suspenso o *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional e todos os atos decorrentes do AI-5 foram colocados fora da apreciação judicial. Paralelamente, recomeçaram as cassações de mandatos, suspensão de direitos políticos de deputados e vereadores e a demissão sumária de funcionários públicos. Quando, em 1969, o presidente sofreu um infarto, os militares não permitiram que o vice-presidente, Pedro Aleixo, assumisse o governo, de acordo com a lei. Uma junta militar assumiu, escolheu um sucessor e reabriu o Congresso para que este referendasse a escolha. Em outubro de 1969, tomou posse na presidência o general Garrastazu Médici. Na mesma data, foi promulgada nova Constituição, que incorporava os atos institucionais (CARVALHO, 2002).

Até o final do governo Médici, em 1974, forças da repressão e da guerrilha se enfrentaram em batalha inglória e desigual. Aos sequestros e assaltos a bancos dos guerrilheiros, respondia a repressão com prisões arbitrárias, tortura sistemática de presos, assassinatos. Opositores assassinados eram dados como desaparecidos ou mortos em acidentes de carro. A imprensa era proibida de divulgar qualquer notícia que contrariasse a versão das forças de segurança (CARVALHO, 2002).

Foram anos difíceis, e de muito medo, em que órgãos de informação e segurança agiam sem nenhum controle. O direito à vida era desrespeitado, muitas famílias das vítimas nunca tiveram esclarecidas as circunstâncias das mortes e os locais de sepultamento. Muitas pessoas foram punidas, incluindo professores, pesquisadores, militares, e políticos, que tiveram seus mandatos cassados.

No período da ditadura militar, adotou-se o conceito de Segurança Nacional, em que eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social. Esse processo iniciou-se pela tomada do poder pelas Forças Armadas e pela instauração de um regime no qual o presidente detinha total poder. A perspectiva da Segurança Nacional era fundada na lógica da supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, justificando o uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias a preservação da ordem (FREIRE, 2009).

A base conceitual para atuação do Estado na área de segurança, no período, fundamenta-se na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra. Esta doutrina foi moldada em torno do conceito de Segurança Nacional, definindo então como a habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e manutenção de seus objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais (FREIRE, 2009).

Dessa forma o conceito de Defesa Nacional estava intimamente associado a defesa do Estado e esse princípio foi expresso na primeira constituição promulgada pelo regime militar, em 1967.

Nesse período, foi criado um aparelho repressivo composto pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) e órgão de informações das forças armadas, como o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações da Defesa Interna (DOI-Codi), cujo objetivo era garantir de forma eficiente o bloqueio ou a eliminação de qualquer força que exercesse pressão ou ameaçasse o Estado de Segurança Nacional (FREIRE, 2009).

A ameaça à segurança aqui é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e contra os interesses nacionais, associados aos interesses daqueles que estão no poder. Para a preservação dos interesses nacionais e a eliminação de atos percebidos como ameaça ao Estado, justifica-se a adoção de qualquer meio, mesmo aqueles que demandem a violação de direitos (que na época foram suprimidos) e até mesmo o desrespeito à vida humana. Assim, a atuação do Estado é incisivamente repressiva, por meio das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim (FREIRE, 2009).

Com o conceito de Segurança Nacional criado na época do regime militar, Freire (2009, p.102) apresenta também mais dois paradigmas criados após esse período: o conceito Segurança Pública, que se fortalece com a promulgação da Constituição de 1988; e o conceito de Segurança Cidadã, que começa a influenciar o debate em segurança pública no Brasil a partir de meados dos anos 2000.

Um novo conceito de Segurança Pública promulgou-se com a Constituição de 1988, a qual, no seu artigo 144, estabelece que a Segurança Pública – dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Policiais Militares e Corpos de Bombeiros Militares (FREIRE, 2009).

A Constituição expressa, ainda, no artigo 142, o papel das Forças Armadas, destacando sua responsabilidade pela manutenção da segurança nacional, soberania nacional, defesa da pátria e garantia dos poderes constitucionais.

O que diferencia essas duas definições, de acordo com a Constituição, é que a Segurança Pública é voltada para a manifestação da violência no âmbito interno do país, ou seja, ameaça à integridade das pessoas e do patrimônio; e a Segurança Nacional refere-se as ameaças externas a soberania nacional e defesa do território.

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações (FREIRE, 2009). Esse conceito será melhor especificado quando apresentarmos os planos e programas nos diferentes governos, o próximo tópico.

Portanto foi apresentado, até então, a atuação da polícia e os principais excessos cometidos por essas instituições durante o regime militar, com a intenção de cumprir a lei e a ordem no Brasil. Assim como os anos mais difíceis da história do país, do ponto de vista dos direitos civis e políticos. A intenção é mostrar um pouco da trajetória da segurança pública no Brasil e alguns conceitos criados no período na área da segurança pública.

A seguir, são apresentados os principais planos e programas criados pelo governo a partir do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, seguindo até o governo da presidente Dilma Rousseff.

3.1 Os Planos Nacionais de Segurança Pública

3.1.1 Governos Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998; 1999-2002)

Antes dos anos 90, a participação do Governo Federal em questões relativas à segurança pública era indireta, com maior destaque para o estabelecimento de normas e dinâmicas de funcionamento destas políticas.

O primeiro governo FHC é marcado pela consolidação de princípios democráticos e da modernização das políticas de Segurança Pública (SENASP, 2015).

Neste governo, em 1995, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), vinculada ao Ministério da Justiça. Essa Secretaria contribuiu para uma primeira tentativa de articulação dos governos estaduais e federal na condução das políticas estaduais de Segurança Pública (SENASP, 2015).

Em 1997 a SEPLANSEG foi reformulada, dando origem à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SEPLANSEG), a qual tem por objetivo assessorar o Ministro da Justiça na definição e na implementação na política nacional de segurança pública, acompanhando as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública em todo o território nacional, por meio de diversas ações, que incluem, entre outras, o apoio à modernização do aparelho policial; a ampliação do Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG); a efetivação do intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais federais e estaduais; a implementação do registro de identidade civil; o estímulo a capacitação dos profissionais na área de

segurança pública; a gestão dos fundos federais dos órgãos a ela subordinados; o incentivo a atuação dos conselhos regionais de segurança pública; a realização de estudos e pesquisas e consolidação das estatísticas nacionais de crimes, trânsito e entorpecentes (GONÇALVES, 2009).

Para Adorno (2003, p. 104), o Governo FHC já estava convencido de que as mudanças na área de segurança pública seriam lentas e seus resultados colhidos não viriam antes do término do segundo mandato, pois “os agentes e as agências encarregadas de implementar lei e ordem e de garantir a segurança pública revelavam renitente capacidade de resistir às mudanças institucionais”.

No segundo governo FHC, o destaque maior foi a criação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2001, juntamente com o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que tinha como finalidade desenvolver e financiar políticas públicas.

Esse PNSP, ressalta Soares (2007), foi elaborado lentamente pelos sucessivos ministros da Justiça que passaram pelo segundo mandato do governo FHC, com a colaboração de secretários nacionais de segurança. Ainda segundo o autor, o plano foi finalizado às pressas após um fato marcante que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro em 2000: o sequestro do ônibus 174, em que uma refém grávida foi morta pela polícia nos braços do sequestrador que também foi morto.

Um jovem sobrevivente da chacina da Candelária, Sandro, sequestrou, no coração da Zona Sul carioca, o ônibus 174, ante a perplexidade de todo o país, que as TV transformaram em testemunha inerte da tragédia, em tempo real. Ato contínuo, o presidente da República determinou que seus auxiliares tirassem da gaveta o papelório, decidissem, finalmente, qual seria a agenda nacional para a segurança, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União. Em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas (SOARES, 2007, p. 83).

A partir da instituição do FNSP, os governos estaduais passaram a receber recursos para o financiamento de projetos específicos submetidos a SENASP, dentro das diretrizes previamente formuladas no PNSP. Apesar desta tentativa de atuação mais expressiva do Governo Federal, Soares (2007) aponta que a ausência de diretrizes claras e sistematizadas colaborou para que o FNSP financiasse intervenções tradicionais, ou seja, orientadas por ações repressivas e militarizadas.

O PNSP continha várias ações distribuídas por compromissos voltadas para diversas áreas, inclusive propostas na esfera das políticas sociais. O PNSP, no entanto, não fixava os recursos e as metas para ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano (SALLA, 2003).

Desta maneira, o PNSP possibilitou a institucionalização de significativos encaminhamentos de diretrizes para ações de gestão, porém poucos avanços práticos. Sem recursos definidos, sem delineamento de metas e de processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade, o plano fracassou nos seus principais objetivos (CARVALHO; SILVA, 2011). Portanto, o documento que foi apresentado à nação como um Plano Nacional de Segurança não atendia aos requisitos mínimos para controlar o avanço da violência.

Soares (2007) apresenta, ainda, que algo de bom foi aproveitada nesse plano, como as questões relacionadas a importância da prevenção da violência. Com isso, foi criado o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS), cuja missão era promover a interação local e, portanto, o “mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminógenos” (SOARES, 2007, p. 84).

Ainda neste governo, Gonçalves (2009) destaca duas ações importantes: uma sobre a luta para aprovação da PEC (514/97) que dá mais liberdade aos estados para organizar seus sistemas de segurança pública; a outra, aprofundar os debates para a formulação da Política Nacional de Segurança Pública, que fortalece as secretarias, os conselhos regionais e o Conselho Nacional de Segurança Pública. Este último, começou a ocorrer no segundo mandato do presidente Lula.

Nos oito anos de governo FHC, nove ministros estiveram no comando do Ministério da Justiça. Durante quase todo esse período a SENASP foi dirigida por militares. Foi considerado um governo, de modo geral, de grandes projetos, mas pouco implementados.

3.1.2 Governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010)

O governo Lula teve dois Planos de Segurança: um em 2003, que foi parte do plano de governo em 2002, intitulado Projeto Segurança Pública para o Brasil; e outro em 2007, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). Ações importantes foram implantadas e/ou melhoradas nesses dois governos como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), FNSP, a Força Nacional, e além do Pronasci, a Conferência Nacional de Segurança (CONSEG).

O primeiro governo Lula (2003-2006) continuou com a proposta da política de segurança pública implantada em 2001, a partir do Projeto de Segurança Pública para o Brasil, elaborado pela ONG Instituto da Cidadania, que serviu de base para o programa de governo durante a disputa eleitoral em 2002. “A ideia era reformar as instituições da segurança pública e implantar o SUSP, para efetuar de forma articulada, por meio de políticas preventivas, voltadas para juventude” (LOPES, 2009, p.75). Este plano incorporou novos elementos, como a consolidação de mecanismos de controle externo das forças policiais, a tentativa de inserção do poder público municipal em ações de caráter preventivo, fomento as guardas municipais, dentre outras ações.

O Plano Nacional de Segurança Pública foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, ao longo de mais de um ano de trabalho, tendo-se ouvido gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país. Os coordenadores também buscaram incorporar, na medida do possível, as experiências bem-sucedidas, nacionais e internacionais (SOARES, 2007, p.87).

Este PNSP foi elaborado por mais de um ano pelo Instituto e se tornou uma esperança para a nação, cansada de promessas políticas, que sonhava com o controle do crescimento da violência. “Esta nova versão do Plano inovou ao assumir a gestão de arranjos institucionais existentes como principal desafio da implantação de políticas públicas de segurança” (SENASP, 2015, p.45).

Este Plano, com a implantação do SUSP, deveria instituir progressivamente um novo modelo de segurança com as seguintes características:

- Fim do controle militar sobre as polícias militares, que deixaram de ser consideradas forças auxiliares e de reserva do exército, subordinando-se exclusivamente aos governadores dos estados;
- Lei orgânica única para as polícias estaduais;

- Investigação preliminar sem indiciamento (extinção do inquérito policial);
- Desconstitucionalização das polícias, de forma que cada estado tivesse liberdade institucional e legal para adotar diferentes arranjos para suas polícias, observando o ciclo completo da atividade policial.

Soares (2007) enfatiza a questão da desconstitucionalização do artigo 144 da Constituição Federal, que seria:

Transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter. Sendo assim, cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o *status quo*, conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar-Polícia Civil, estivesse funcionando bem. Caso contrário, se a avaliação fosse negativa – caso se constatasse desmotivação dos profissionais e falta de confiança por parte da população, ineficiência, corrupção e brutalidade –, mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam experimentados. Por exemplo, a unificação das atuais polícias estaduais; ou a criação de polícias metropolitanas e municipais (pelo menos nos municípios maiores) de ciclo completo; ou a divisão do trabalho entre polícias municipais, estaduais e federais, de acordo com a complexidade dos crimes a serem enfrentados, sabendo-se, entretanto, que todas atuariam em regime de ciclo completo, ou seja, investigando e cumprindo o patrulhamento uniformizado (SOARES, 2007, p.90).

Portanto, os Estados teriam autonomia para formular e implementar seus modelos de polícia, utilizando até mesmo a guarda municipal como suporte ou como polícia municipal, com sua própria legislação.

Segundo Soares (2007), se a União assumisse a maior reforma institucional das polícias no país, o governo federal ficaria exposto e sofreria riscos políticos, a longo prazo, na medida que seria responsável pelos problemas de cada estado.

Portanto, por questões políticas, essas características propostas de mudanças estruturais, sequer viraram projeto para votação no Senado Federal. O Plano Nacional foi deixado de lado progressivamente e substituído por outras prioridades no governo.

A criação do SUSP, em 2003, buscou intensificar a articulação, troca de informações e cooperação de atores institucionais envolvidos na arena de política de segurança pública – federal, estadual e municipal, inspirando-se na experiência do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUSP não busca a unificação, pois reconhece a

autonomia das instituições que compõem o Sistema, mas sim a integração, otimizando resultados.

O SUSP é gerido pela SENASP, e de acordo com Freire (2009), está estruturado em seis eixos:

- Gestão unificada da informação;
- Gestão do sistema de segurança;
- Formação e aperfeiçoamento de policiais;
- Valorização das perícias;
- Prevenção;
- Ouvidorias independentes e corregedorias unificadas.

A SENASP era a responsável em aplicar o Plano que contava com o FNSP. Para receber os recursos, os estados teriam que assinar convênios de adesão com a União. Esse convênio determinava que cada estado institísse um Gabinete de Gestão Integrada Estadual (GGIe), no qual o principal objetivo era coordenar a implantação das ações do SUSP no estado. Assim, tudo seria concentrado em um só local e os interessados poderiam enviar projetos, que após análise e aprovação, seriam implantados. Outro objetivo do GGIe também seria diminuir conflitos e dar maior eficiência ao trabalho policial.

Portanto, o SUSP representa uma mudança que contribui, em maior ou menor medida, para melhorar a integração operacional entre as polícias e para fomentar e propiciar melhor formação e capacitação profissional aos profissionais da área.

Apesar da tentativa de avanço, o SUSP não desenvolveu uma estratégia de definição institucional de modo a viabilizar a execução de suas ações, restringindo-se à defesa de uma maior integração entre as organizações policiais estaduais e dessas com as instituições federais, além dos órgãos do sistema de justiça criminal, como o Ministério Público e poder judiciário (SENASP, 2015).

Sapori (2006) observa ainda, que o sistema de segurança proposto pelo SUSP acabou se mostrando bastante modesto se comparado ao SUS, e não resolveu um dos problemas centrais da área: a inexistência de recursos orçamentários vinculados. Assim, frustrou-se a expectativa de que o Plano Nacional se constituiria em uma grande inovação institucional.

O SUSP também apresenta certas limitações e contradições, segundo Carvalho e Silva (2011). Esses autores apresentam uma questão importante e uma grande falha deixada de lado pelo Sistema, que é a inclusão da esfera prisional.

Estabelecer ações integradas no campo da segurança pública sem que o sistema prisional, receptor dos resultados de ações policiais e judiciais, dominado em alguns estados pelo crime organizado, esteja contemplado, significa limitar as possibilidades de atuação coordenada, tanto de forma vertical quanto horizontal (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 64).

Uma outra opinião sobre a frustração da implantação do SUSP nos moldes do SUS é a de Souza (2013), o qual afirma que “a União sempre ressentiu dos custos de evocar para si a gestão da política, preferindo atuar como coadjuvante e deixando para os governadores a tarefa de organizar os sistemas estaduais de segurança pública” (SOUZA, 2013, p. 385).

Apesar das falhas no PNSP e do SUSP, a Senasp avançou muito nesse primeiro governo Lula. Como contribuições significativas para a segurança pública, destacam-se (SENASP, 2015):

- Instituição e reformulação da Matriz Curricular Nacional: desenvolvida em 2003, a matriz se constitui em referencial teórico-metodológico para orientar as atividades formativas dos profissionais no âmbito do SUSP, independente da instituição, nível ou modalidade de ensino;
- Criação da Força Nacional de Segurança: criada em 2004, se destina atender às necessidades emergenciais dos estados, em questões onde se fizerem necessárias a interferência maior do poder público ou for detectada a urgência de reforço na área de segurança;
- A modernização e expansão da rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (INFOSEG): a ferramenta interliga as bases federais e estaduais, consubstanciando-se em um Banco Nacional de Índices, que disponibiliza dados de inquéritos, processos, armas de fogo, veículos, condutores, mandados de prisão, entre outros, mantidos e administrados pelas Unidades da Federação e Órgãos Conveniados;
- A idealização do aplicativo Sinesp Cidadão: é um módulo do Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública, Prisionais e sobre drogas,

o Sinesp, o qual permite acesso direto pelo cidadão aos serviços da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça;

- O apoio as Guardas Municipais mediante a elaboração e difusão da Matriz Curricular Nacional para a formação faz guardas municipais: tem por objetivo enfatizar a atuação da guarda municipal na prevenção da criminalidade, destacando o papel dos municípios no SUSP;
- Aprimoramento da formação profissional: Esta ação ocorreu através da criação, em 2006, da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (RENAESP). A rede se constitui a partir da parceria com Instituições de Ensino Superior (IES) que promovem cursos de pós-graduação lato sensu, na modalidade presencial, sobre diferentes temas relacionados à segurança pública;
- Criação da Doutrina Nacional de Política Comunitária: em 2006, e sua disseminação por meio do projeto Polícia Comunitária, que se desenvolve por meio da oferta de cursos de multiplicadores e promotores da filosofia de policiamento comunitário;
- Rede Nacional de Educação à Distância (Rede Ead-Senasp): em parceria com a Academia Nacional de Polícia, a rede Ead-Senasp, implantada em 2005, é uma escola virtual destinada aos profissionais de segurança pública em todo o Brasil, que tem como objetivo viabilizar o acesso desses profissionais a capacitação continuada, independentemente das limitações geográficas.

Portanto, estas foram contribuições que se perpetuam até os dias atuais e estão disponíveis para qualquer profissional vinculado ao sistema de segurança pública de todos os estados brasileiros.

O FNSP, instituído no segundo governo FHC, até 2003, destinava seus recursos apenas para estados e municípios que tivessem guardas municipais. No início do governo Lula, passou a permitir a destinação de verbas também para municípios que não possuíam guarda municipal. Os recursos eram destinados à formação de agentes e projetos preventivos municipais, independente se tem guarda ou não (GONÇALVES, 2009).

Outra ação do governo foi a Força Nacional de Segurança Pública, instituída por decreto no ano de 2004, e posteriormente por lei em 2007. “É um programa de cooperação intergovernamental, ao qual os estados interessados aderem voluntariamente” (GONÇALVES, 2009, p. 109).

Emprega-se a Força Nacional em casos de emergência dos estados (uma greve de polícia, por exemplo), em situações em que há uma interferência maior do poder público ou quando for detectada uma necessidade urgente de reforço na área de segurança.

No segundo governo Lula (2007-2010), logo no início já há uma continuidade de um plano nacional eficaz para segurança pública. Então é instituído, por lei, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania – Pronasci.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania busca uma intervenção mais qualificada no âmbito da segurança pública no Brasil, agregando à repressão elementos de justiça e integração entre estado e comunidade. A demanda por políticas destinadas a reduzir os índices de violência no país levou o Ministério da Justiça a construir esse programa no qual a combinação de ações preventivas e de repressão qualificada sejam instituídas, bem como de valorização do profissional de segurança pública e de recuperação de territórios com baixa coesão social, marcados por alta incidência de crimes. Além disso, o PRONASCI propõe a integração concertada dos três entes federativos na construção de políticas destinadas a reduzir os índices de violência e criminalidade (PRONASCI, 2008, p. 5).

O Pronasci baseia-se nas seguintes diretrizes (GONÇALVES, 2009):

- Integração das instituições de segurança pública; integrar as instituições de modo a superar a fragmentação, a ineficiência e a ineficácia do sistema, como a integração e a articulação da polícia nos três níveis de governo e a articulação de ações de repressão e prevenção;
- Democratização e participação da sociedade e do Estado no combate ao crime e a violência: consolida-se o paradigma da segurança pública cidadã, a participação solidária da sociedade e dos aparatos policiais.

A finalidade do Programa é reverter o quadro de violência no país. Este programa insere um elemento muito importante no enfrentamento a violência e a criminalidade que é a integração com a sociedade civil. Também complementa o que faltava no Plano anterior que é a questão do sistema prisional.

Com o Pronasci, surge a perspectiva de democratização da política de segurança, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo (CARVALHO; SILVA, 2011).

O objetivo do Pronasci é atuar em áreas onde o índice de violência é muito alto, por isso sua implementação ocorreu em 11 regiões metropolitanas, inicialmente: Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória.

Inicialmente, o Pronasci prevê 94 ações, divididas em duas categorias principais:

- Ações estruturais, que visam a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários; enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado.
- Programas locais, com foco nos jovens em vulnerabilidade social, residentes em locais com altos índices de criminalidade, indicadas pelo Pronasci – que se constitui de: Território da Paz, Integração do Jovem e da família, e Segurança e Convivência.

Esses programas locais possuem atuação, prioritariamente, nas regiões metropolitanas, com foco em jovens com idades entre 15 e 24 anos.

Procuram buscar e ampliar experiências de municípios que adotaram alguma política de combate à violência e à criminalidade, para poder implantá-las em outros locais. Os estados e municípios que queiram aderir ao Pronasci precisam instituir o GGI, que alguns estados já possuem por requisito do SUSP.

No âmbito do programa surge o conceito de Segurança Cidadã:

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma uma política pública de segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações (FREIRE, 2009, p. 105-106).

Ainda, segundo Freire (2009), o conceito de Segurança Cidadã começou a ser aplicado na Colômbia, em 1995, e seguindo o êxito alcançado naquela localidade, na prevenção e controle da criminalidade, passou a ser adotado, então, em outros países.

Antes do Pronasci, o conceito de Segurança Cidadã não era plenamente compreendido e nem mesmo disseminado pelos estados e municípios. A segurança era mais compreendida sob os aspectos de repressão. Com o programa, o conceito de prevenção começa a ser difundido e passa a configurar e direcionar os projetos de segurança pública, generalizando um conceito que precisava ser apropriado para se adequar às linhas de financiamento do Governo Federal para a área (PNUD, 2014).

Retomando ao Pronasci, Soares (2007) enfatiza alguns princípios essenciais favoráveis ao Programa:

- Afirmação da segurança como matéria de Estado e não de governo;
- Edição de Medida Provisória que o institui, o que implica, entre outras vantagens, envolvimento formal do governo com sua implantação e fortalecimento político dos agentes responsáveis por essa implantação;
- A importância da explicitação dos recursos implantados entre 2007 e 2012, o que compromete, até metade do próximo governo, a continuidade dos trabalhos e comprometimento de metas;
- Identificação da instituição responsável pela avaliação do programa, assim como a designação de agentes locais de avaliação – o que significa que haverá investimento na construção de indicadores e no desenvolvimento de métodos de avaliação.

Para avaliar as ações do Pronasci, destacam-se duas publicações elaboradas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV): o *Pronasci em perspectiva*, lançado em 2008, apresentando de forma sintética as primeiras informações das execuções das ações do Programa (que, até o momento, só teve essa publicação); e o *Pronasci em números*, lançado em janeiro de 2009, que consolida e atualiza os dados referentes à execução orçamentária.

Enquanto as avaliações realizadas pela FGV foram demandadas pelo próprio Ministério da Justiça, a avaliação desenvolvida pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), reflete a visão de entidades de interesse público, mas não estatais.

Pela avaliação do INESC, publicada em 2010, o Programa já tinha algumas dificuldades de execução como:

- Mostra-se insuficiente para enfrentar o quadro complexo de violência no país. Isso se dá, porque sua concepção inicial, no marco dos direitos humanos, foi abandonada ao se projetarem as ações e os projetos que deveriam colocar em prática as ideias concebidas;
- A evolução dos gastos com as ações do Programa que em uma única iniciativa, um dos projetos, de Bolsa Formação, apresentou uma execução orçamentária em torno de 90%. Esses dados mostram que, até 2009, o Pronasci estava reduzido a uma política de aumento de renda para os profissionais, o que não garantia o cumprimento dos objetivos traçados e muito menos do indicador proposto;
- O orçamento do Pronasci financia ações e projetos de forma insuficiente para a superação de preconceitos e discriminações sofridos pelas populações mais pobres, pelas mulheres e pelos negros;
- A proposta de gestão compartilhada com os entes da federação e de interesse intersetorial no nível da União foi identificada como um caminho a ser percorrido.

O fato de não ter conseguido implementar essa nova visão levou o Pronasci, no curto espaço de tempo, de dois anos de execução, ao abandono de projetos essenciais a um programa que pretende aliar segurança pública com cidadania.

O Pronasci é bem estruturado, possui ações significativas e tem condições de seguir, com orçamento e vontade política, pois a “política econômica e fiscal do governo é um impeditivo concreto a realização dos direitos e ao enfrentamento das desigualdades” (SENASP, 2015, p.49).

Outra ação do governo para atuar junto com o Pronasci foram as Conferências Nacionais de Segurança Pública (CONSEG), oficializadas em 2009. Esse tipo de Conferência tem a efetiva participação de trabalhadores e da sociedade civil, o que possibilita a interação e a interdisciplinaridade na formatação dessa política.

Como resultado positivo da CONSEG, tem-se a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). Carvalho e Silva (2011), afirmam que as ações relativas a essa reestruturação são indicadores da ampliação dos espaços de discussão para possibilitar avanços significativos na constituição de uma política de segurança pública eficaz e democrática, apesar dos limites estruturais.

3.1.3 Governo Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016)

Mais um governo e mais uma tentativa de um novo PNSP. Ao invés de dar continuidade ao Plano do seu antecessor, avaliando as falhas e corrigindo-as, o governo Dilma Rousseff cria outro Plano chamado de “Brasil mais Seguro”

O Brasil mais Seguro, foi lançado em junho de 2012, implementado por meio de acordo de cooperação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É um programa de redução da criminalidade violenta, com o objetivo de reduzir a impunidade, aumentar a sensação de segurança da população e promover maior controle de armas (SENASP, 2015).

É interessante observar que o plano foi lançado no período em que ocorreu uma onda de assassinatos no estado de Alagoas, o que levou ao envio de tropas da força nacional ao estado. Essa “solução” vai totalmente de encontro à proposta de policiamento comunitário do Pronasci.

Os dados mostram que, em três décadas, o número de homicídios em Alagoas cresceu mais de 420%, fazendo com que o estado tenha o maior número de assassinatos por habitantes no país – 60 a cada 100 mil. O estado registra também centenas de solicitações de perícia no tocante a homicídios (BRASIL, 2012). Por esse e outros fatores, Alagoas foi o primeiro estado a implantar o Programa.

O Programa pretende reduzir os CVLI, atuando prioritariamente nos estados e regiões mais atingidas pelo fenômeno da violência, como os estados da região Norte e Nordeste com base em três eixos de atuação (BRASIL, 2013):

- Fortalecimento do Sistema de Segurança Pública, com o aparelhamento das unidades de perícia forense, reestruturação das unidades policiais especializadas em investigação de crimes violentos, inclusive com incremento de recursos tecnológicos de comunicação e dados, implantação de bases móveis de policiamento de proximidade em locais de alta vulnerabilidade criminal e controle de armas de fogo;
- Articulação com o Sistema de Justiça Criminal por meio da realização das forças-tarefa, instituição de mecanismos de diálogo entre órgãos de Segurança Pública, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os respectivos Tribunais de Justiça para aumento da celeridade processual,

capacitação de profissionais envolvidos no sistema e ampliação de acesso à Justiça;

- Apoio ao Sistema Prisional por meio de investimentos em melhorias do sistema penitenciário e redução do déficit prisional – construção e aparelhamento de unidades penitenciárias, educação profissional, saúde prisional, alternativas penais, etc.

Observa-se que é um Programa com foco na parte investigativa e judiciária, ou seja, poderia ser um complemento do Pronasci, se atuassem os dois programas em parceria. Mas, até então, o Pronasci foi deixado de lado e substituído pelo Brasil mais Seguro. Como ainda é um Programa recente, não foram encontradas avaliações que definam o seu andamento. O próprio site do Ministério da Justiça está desatualizado com informações ainda de 2014, contendo apenas a apresentação do programa.

No segundo governo Dilma, o Ministério da Justiça iniciou um novo Plano Nacional, desta vez com foco na redução de homicídios, intitulado ‘Pacto Nacional pela Redução de Homicídios’. O objetivo deste Pacto seria a redução de 5% dos homicídios dolosos por ano, com foco em 81 localidades do Brasil responsáveis por aproximadamente 50% dos homicídios no país.

Este foi mais um Plano Nacional que não foi adiante. Com a troca de ministro, o pacto foi “deixado na gaveta”. A própria publicação que serviria de base para o pacto, não saiu da sua versão preliminar em outubro de 2015, na qual prometia novas publicações poucos meses depois.

Dilma Rousseff, não chegou a concluir o segundo mandato, devido ao processo de *impeachment* instaurado contra ela. Foi afastada definitivamente de seu cargo em 31 de agosto de 2016.

3.2 Diagnóstico das políticas de redução da criminalidade nos estados

A segurança pública não é somente uma questão policial e o problema policial não se refere somente a efetivo e orçamento. Muitas são as reclamações por parte dos comandantes quando questionados sobre o aumento da criminalidade e da violência. O problema abarca falta de efetivo, de viaturas, inadequação das infraestruturas das

delegacias, falta de equipamentos e capacitação de profissionais. São estas as principais queixas dos responsáveis pelo policiamento.

Alguns autores que tratam as políticas de segurança pública e as políticas públicas de segurança como dicotômicas. Para outros, quer dizer a mesma coisa por ambas se tratarem de criminalidade.

Política de segurança pública, segundo Oliveira (2002 *apud* Filocre, 2009, p. 148) “é expressão referente às atividades tipicamente policiais, correspondendo à atuação *strictu sensu*”, já a política pública de segurança “engloba as diversas ações, governamentais ou não governamentais, que sofrem ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência”.

A política de segurança pública possui os elementos que compõem uma política pública, motivo pelo qual se afirmar que política de segurança pública é política pública. No entanto, nem toda política pública voltada para a questão da segurança será uma política de segurança pública, pois, para tanto, a política pública deve estar comprometida com o objetivo específico de manutenção da ordem pública, podendo até mesmo não buscar diminuição de criminalidade ou violência quando tal redução, a partir de certo nível, abra vez para, em contrapartida, o perigo de ações arbitrárias do Estado. Política pública de segurança, por sua vez, e como a própria denominação indica, volta-se para a segurança – que é um conceito aberto, demasiadamente amplo -, tendo reflexos genéricos sobre a redução da criminalidade, não compromissada, entretanto, com o controle da criminalidade nos limites da ordem pública (FILOCRE, 2009, p. 149).

As Políticas Públicas nas áreas de saúde, educação, proteção social e mesmo econômica são, indissoluvelmente associadas à segurança pública. Esta, porém, invariavelmente, sempre ocupou papel secundário nos planos de governo, sendo apresentada como coadjuvante dos projetos sociais e da política econômica. Contraditoriamente, não há como se alcançar o bem-estar social e o desenvolvimento econômico duradouros em uma sociedade marcada pela insegurança. De condições mínimas de segurança depende o indivíduo e a própria sociedade para o alcance de todas as suas potencialidades (PLANESP, 2011).

A maioria dos estados brasileiros adotam um programa com ações e projetos com o objetivo de reduzir os índices de criminalidade. Alguns estados possuem até mais de um programa, outros são vinculados a programas do governo federal, municípios podem adotar seus próprios programas, enfim, aqueles que possuem altos índices de criminalidade tendem a se preocupar com essa questão.

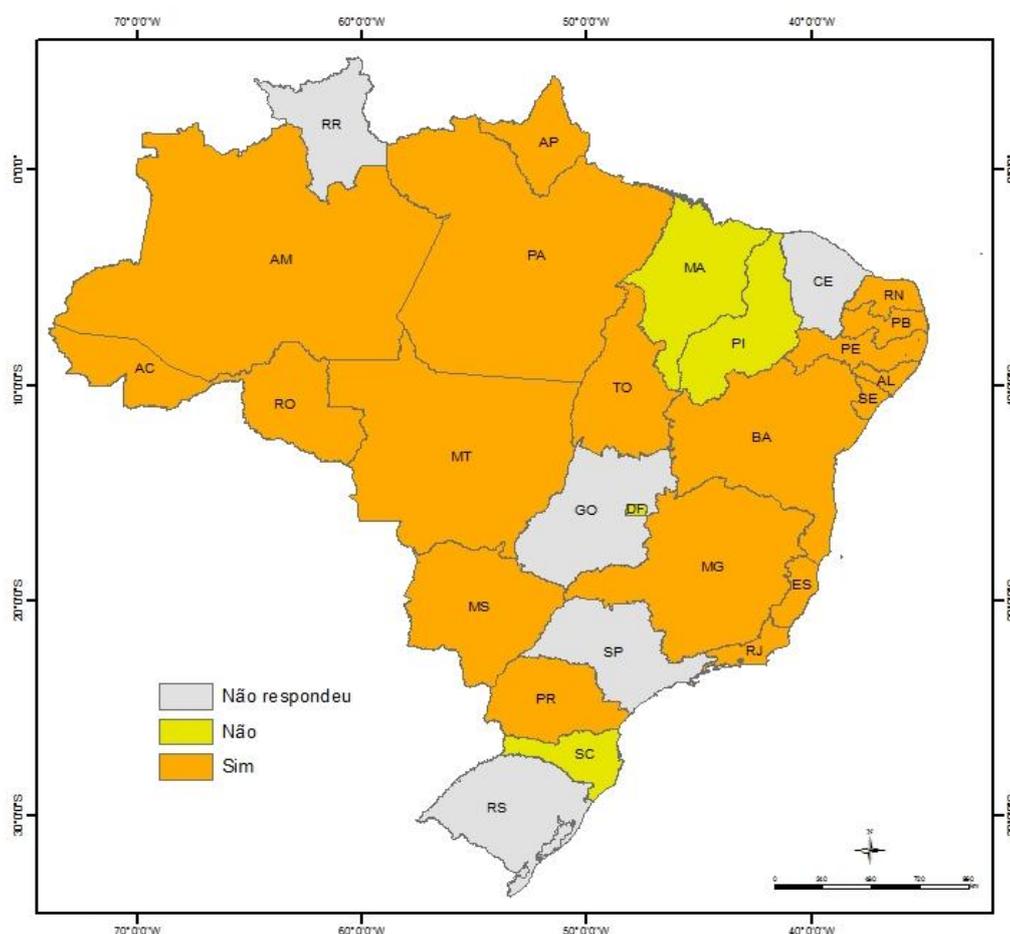
As informações a seguir, sobre as políticas de segurança pública nos estados brasileiros, são baseadas na publicação do Ministério da Justiça, no ano de 2015. Esta publicação serviria de base para a implementação do Pacto Nacional pela Redução de Homicídios (PNRH).

O PNRH foi elaborado por especialistas acadêmicos multidisciplinares com o intuito de investigar se existe ou existiu algum planejamento de programas de redução dos CVLI, já desenvolvidas no contexto estadual.

A pesquisa foi feita com base em questionários enviados aos responsáveis pela segurança pública nos estados. Cinco estados não responderam a esse questionário, são eles: Ceará, Goiás, Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo. Portanto, participaram da pesquisa 22 Unidades da Federação.

Na Figura 2, estão as UFs que possuem alguma política para redução da violência no ano de 2015.

Figura 2– UFs onde existe Políticas de redução da criminalidade violenta atuais (2015)



Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça, 2015.

A maioria dos estados afirmam que possuem alguma política (18 UFs). Só quem respondeu não haver nenhuma no momento, foi o Distrito Federal e os estados do Maranhão, Piauí e Santa Catarina.

Nestes estados citados, que afirmam não haver nenhuma política de redução da criminalidade, em 2015, o Maranhão tem a taxa de CVLI por grupo de 100 mil hab. (32) maior que a do país (27). O Distrito Federal tem 23; o Piauí tem 21; e Santa Catarina tem a taxa mais baixa, 13 CVLI/100 mil hab. (FBSP, 2015). Os dados referentes às taxas, extraídos das estatísticas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, podem ser consultados em anexo.

Os estados do Ceará, Goiás, Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo que não responderam ao questionário, com exceção desses dois últimos, possuem programas de redução da criminalidade implantados ou pelos menos já tiveram nos últimos quatro anos.

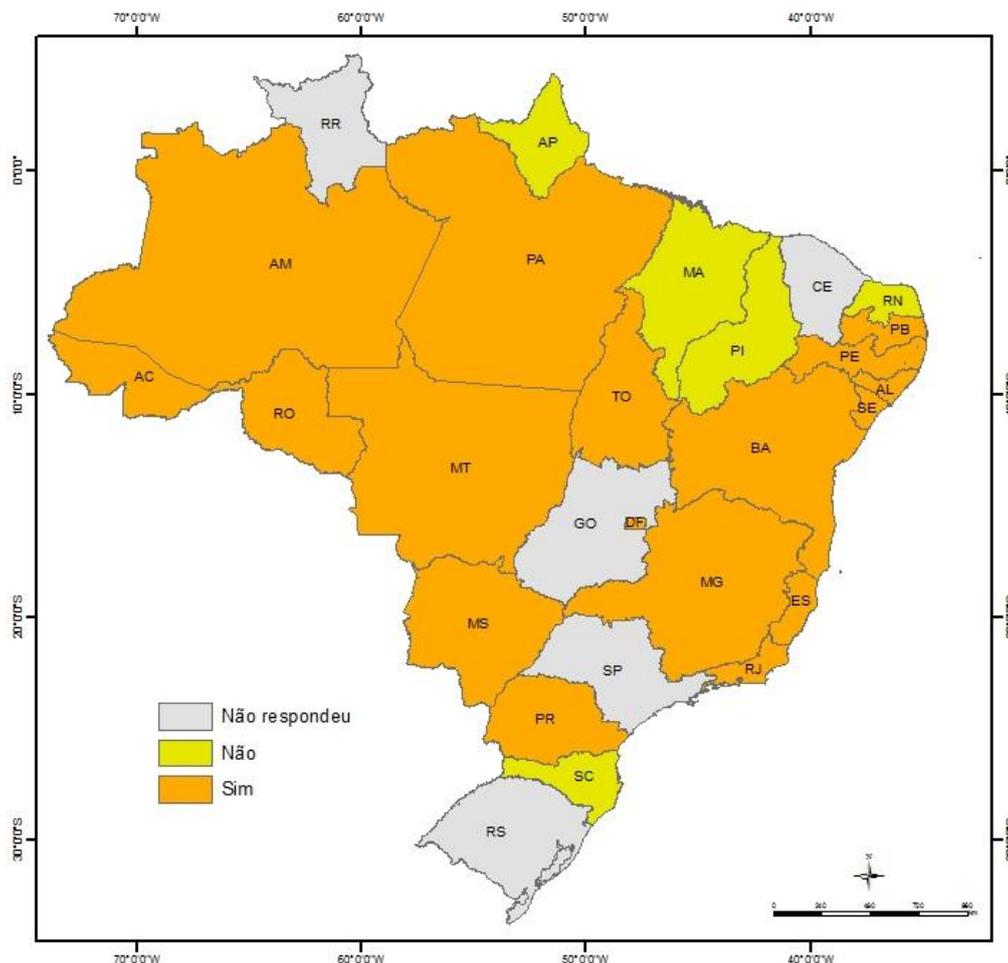
O Ceará, por exemplo, possui o Programa em Defesa da Vida – implantado em 2014, e em 2015 o ‘Pacto por um Ceará Pacífico’ que atua até então. Estima-se que, atualmente, com a troca de governadores, o programa de 2014 não deve estar mais em execução.

Goiás teve, em 2012 o ‘Goiás Cidadão Seguro’. Em 2016, ‘Pacto Goiás pela Vida e Segurança’. E, por fim, o Rio Grande do Sul teve, até 2014, o ‘Programa de prevenção e repressão a criminalidade’.

A figura 3 representa as UFs que tiveram alguma política de redução da criminalidade entre 2011 e 2014. Das 22 UFs, apenas cinco afirmaram que não houve nenhuma política nos últimos quatro anos (2011-2014), foram os estados de Amapá, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Santa Catarina.

Nesse período, a taxa de CVLI por grupo de 100 mil habitantes, só fez aumentar nesses estados, com exceção de Santa Catarina que reduziu suas taxas: 14 em 2011, 13 em 2012, e em 2013 e 2014, com taxa de 12 CVLI/100 mil habitantes. Santa Catarina está entre as menores taxas de CVLI do país, só perde para São Paulo. É compreensível que não haja nenhuma política atualmente, nem nos últimos quatro anos.

Figura 3 – UFs que tiveram alguma Política de redução da criminalidade violenta nos últimos 4 anos (2011-2014)



Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça, 2015.

Entre esses três estados da região Nordeste (Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte), o Rio Grande do Norte possui a maior taxa da criminalidade violenta. Em 2011, a taxa de CVLI era de 32, decrescendo para 12 no ano seguinte, em 2013 e 2014, teve um aumento significativo nas taxas para, respectivamente, 48 e 50 CVLI/100 mil hab. (Anexo).

A figura 4 representa as UFs que estão planejando alguma política de redução da criminalidade para os próximos anos. Pode-se observar que o mapa já fica com as cores menos uniformes. Os estados da Paraíba, Paraná e Santa Catarina afirmaram não haver nenhuma política em planejamento.

Para conhecer o nome das políticas implantadas por cada UF, apresenta-se, a seguir, um quadro explicativo, conforme sua ordem de prioridade para o governo.

Quadro 1 - Políticas de redução da criminalidade violenta por UF - 2015

UF	NOME DA POLÍTICA
AC	Plano de Metas
AL	Brasil Mais Seguro – Alagoas Programa de Reforma das Instituições de Segurança Pública Programa de Redução de Violência
AM	Programa Ronda no Bairro
AP	Cidadão Mirim PM Bombeiro Mirim BM Peixinhos Voadores
BA	Programa Pacto pela Vida
DF	*
ES	Ocupação Social Plano Estadual de Redução de Violência Letal Plano de Redução de Violência Doméstica
MA	*
MG	Programa de Controle de Homicídios - Fica Vivo! e Programa Mediação de Conflitos Integração e Gestão de Segurança Pública Polícia para a Cidadania
MS	Redução da Criminalidade e Avaliação Institucional Caravana da Saúde Programa de Desenvolvimento Regional
MT	Segurança Pública por Resultado Pacto pela Vida
PA	PROPAZ - Por uma Cultura de Paz Programa de Combate às Drogas (PROERD) REC - Programa de Redução da Criminalidade
PB	Programa Paraíba Unida pela Paz
PE	Pacto pela Vida
PI	*
PR	Paraná Seguro
RJ	Sistema Integrado de Metas – SIM Unidade de Polícia Pacificadora Divisão de Homicídios
RN	Criação das Áreas Integradas de Segurança Pública Criação da Câmara Técnica de Monitoramento de CVLI
SC	*
RO	Programa Estadual de Incentivo ao Desarmamento
SE	Sergipe mais Seguro Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas

*UFs que não possuem política

Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça, 2015.

A maior parte das UFs (8) declarou ter uma política de redução da criminalidade violenta; outras 7 UFs declararam ter três políticas; 3 UFs têm duas políticas e, por fim, 4 UFs afirmaram não haver nenhuma política nesse sentido, no ano informado (2015).

É de se questionar se realmente as políticas públicas implantadas nos estados têm efeito. Talvez seja institucional a problemática dessas políticas que, em determinados locais, possuem resultados positivos e eficazes, e em outros locais não.

O estado de Alagoas, entre 2011 e 2014, teve a maior taxa de CVLI por 100 mil habitantes do Brasil e possui três políticas implantadas. Os resultados existem, pois, o estado conseguiu reduzir sua taxa de CVLI neste período. Ainda assim, os números são muito altos: em 2011 a taxa foi de 74, e em 2014 com 64 CVLI/100 mil hab. Devido às altas taxas de CVLI que o estado de Alagoas possui, o programa ‘Brasil mais Seguro’ do governo federal, foi apresentado inicialmente no estado.

Minas Gerais, também com três políticas, conseguiu estabilizar a taxa de CVLI nos últimos anos, com 19 em 2011, 20 em 2012, 21 em 2013, 21 em 2014. O Amapá e o Pará não conseguiram reduzir suas taxas, continuando crescentes no período. Rio de Janeiro e Espírito Santo tiveram oscilações, mas com poucas diferenças entre os números.

O estado de São Paulo não respondeu a essa pesquisa, mas é necessário destacar algumas ações, pois é curioso que o estado mais populoso do país tenha a menor taxa de CVLI por 100 mil hab. Desde 2008 até 2015, a taxa oscila entre 10 e 12. Vários analistas consideraram as políticas públicas implantadas em São Paulo bem-sucedidas. De acordo com Saporì (2011), do fim da década de 1990 até 2008 foi implementado um projeto importante para a segurança pública no estado. Destacam-se as seguintes ações: aprimoramento do setor de inteligência da polícia civil, investimento maciço no Departamento de Homicídios, contratação de novos policiais militares, adoção do sistema de georreferenciamento do crime, melhoria substantiva da estrutura logística das polícias, ampliação corajosa do número de vagas no sistema prisional e o estabelecimento de parcerias com entidades da sociedade civil para o desenvolvimento de projetos de prevenção social da violência. Essas ações tiveram continuidade de

gestão por oito anos (2001-2008), daí os resultados de taxas estáveis pelo menos até 2015.

Ao se referir a números absolutos de CVLI, o estado da Bahia lidera o ranking desde o ano de 2010, sendo que, em 2009, ficou na segunda colocação, perdendo para o estado do Rio de Janeiro. O estado de São Paulo oscila entre o segundo e terceiro lugar, disputando também com o Rio de Janeiro.

Esse ranking que coloca a Bahia como estado mais violento do país é contestado pelo próprio Secretário de Segurança Pública do estado, Maurício Barbosa. O que acontece, segundo ele, é que “os estados do Nordeste aparecem, na maioria das vezes, como os mais violentos, visto que são eles os que apresentam todas as informações solicitadas pelas pesquisas, de forma uniforme”. Para ele, a padronização na coleta dos dados permitiria uma análise mais fiel da real situação das mortes que ocorrem nos estados, contribuindo, inclusive, para medidas mais eficazes para a prevenção. “Não podemos admitir que alguns estados da federação classifiquem mais de 50% dos óbitos ocorridos como 'mortes a esclarecer', enquanto esta categoria, nos estados nordestinos, tem registros mínimos” (BAHIA, 2016).

O estado da Bahia possui uma política referente à redução da criminalidade que é o Programa Pacto pela Vida, criado por lei e implantado em 2011. Com a implantação desta política, houve redução significativa na quantidade de CVLI em 2013, em relação a 2012, aproximadamente 8%. No ano seguinte, em 2014, aumentou novamente, tendo redução pouco significativa em 2015.

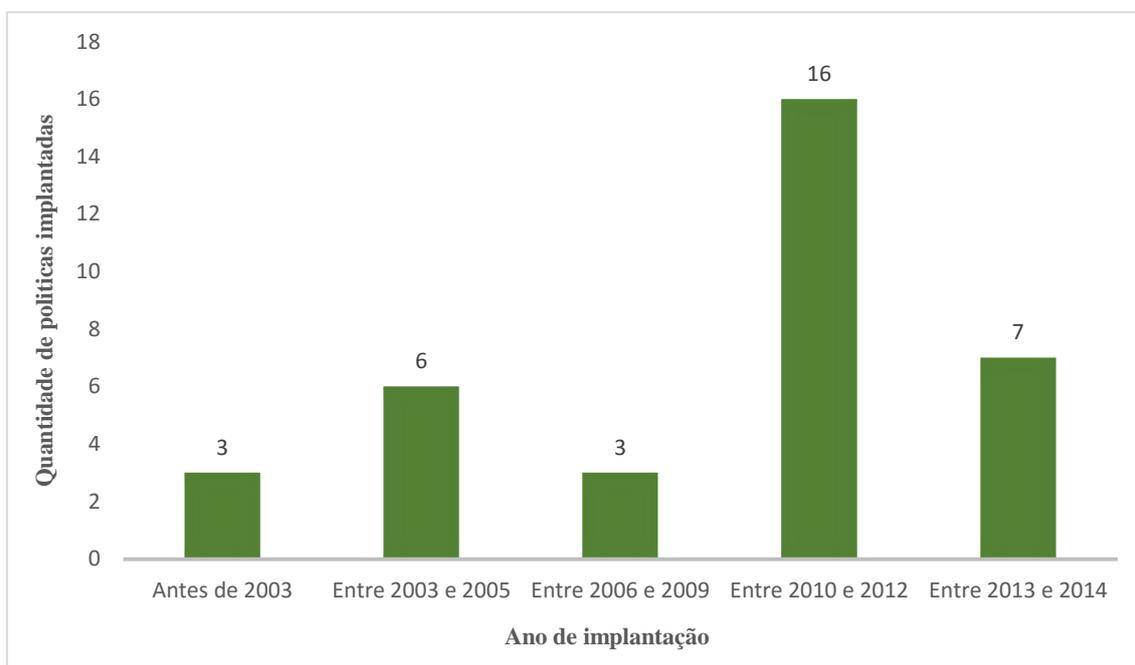
Na vigência do Programa Pacto pela Vida, há de se observar que o número absoluto de vítimas de CVLI por ano na Bahia ainda é muito alto, não havendo o Programa, até o momento, logrado êxito em reverter de modo consistente a tendência inicial.

Apesar do resultado expressivo alcançado - interrupção da tendência de alta - e do desafio pendente - início de uma tendência consistente de baixa -, no seu 6º ano de implementação, o Pacto pela Vida dá sinal de exaurimento - diminuição da frequência de reuniões do seu Comitê Executivo, desmobilização dos principais atores institucionais-, fato que, em tese, pode significar a ocorrência do fenômeno de extinção do mesmo.

Há uma proposta de reformulação do Programa ainda para 2017. Espera-se, com isso, lograr-se o alcance de tendência consistente de baixa do número de Crimes Violentos Letais intencionais no estado da Bahia.

Ainda sobre as políticas públicas implantadas no Brasil, o gráfico 3 mostra a quantidade de políticas públicas implementadas por ano, desde 2003 até 2014 no país.

Gráfico 3 – Ano de início das políticas de redução da criminalidade violenta no Brasil



Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça, 2015.

De acordo com a publicação do Ministério da Justiça (BRASIL, 2015), é possível ver no gráfico que grande parte das políticas de redução da criminalidade se iniciou entre os anos de 2010 e 2012 (16 políticas). Elas estão nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Tocantins, Rondônia, Paraíba, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O ano de 2015 aparece como o ano em que 7 outras políticas tiveram seu começo. Essas políticas são de estados em que a temática ganhou relevância mais recentemente: Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte. Entre 2003 e 2005, seis políticas se iniciaram nos estados do Pará, de Minas Gerais e Alagoas. Entre 2006 e 2009, três políticas foram criadas nos

estados de Rio Janeiro e Pernambuco. As três políticas existentes antes de 2003 são as três do Amapá e que, na verdade, podem ser consideradas ações permanentes e pontuais, executadas pela Polícia Militar e pelos bombeiros militares, voltadas para um público mirim.

Portanto, foi apresentada a dimensão das políticas implantadas nos estados brasileiros desde 2003 e sua descrição nos últimos anos. Além disso, analisamos quais estados estão trabalhando com essa política e os que desejam implementá-las. Vale ressaltar a importância desse tipo de projeto na prevenção da criminalidade quando bem estruturada e administrada, assim como a importância da continuidade dessas ações. Muitos projetos e políticas se perdem quando há mudanças no governo e a maior prejudicada com isso é a sociedade. É importante a parceria dos três entes federados, do poder judiciário e da sociedade civil, pois todos almejam o mesmo objetivo que é o bem-estar social.

4 A IMPORTÂNCIA DO MUNICÍPIO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

4.1 O que diz a Constituição Federal em relação ao papel dos municípios

Até a década de 1990, a responsabilidade da segurança pública no Brasil, era encargo quase que exclusivo dos governos estaduais, especialmente dos órgãos policiais (COSTA; GROSSI, 2007). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o artigo 144, contribuiu para embasar a falta de comprometimento da União e dos municípios na adoção de políticas para preservação da ordem pública, devido a uma interpretação restritiva do texto legal. A ideia que se passa é que esse problema é somente dos governos estaduais, pois são responsáveis pela gestão policial – militar e civil, restringindo a obrigação dos municípios nesse setor, sob a justificativa de que não poderiam intervir na competência estadual.

De certa maneira, os municípios já colaboravam financeiramente com a segurança pública do Estado. Eles cedem prédios públicos ou pagam aluguéis para funcionamento de delegacias ou postos policiais, doam de equipamentos como computadores e em alguns casos são responsáveis pelo pagamento do combustível das viaturas.

No Art. 144, diz-se que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (BRASIL, 1988):

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares”.

Assim, a polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal são os órgãos de competência do governo federal. E o governo estadual é o principal ente federativo no qual concentra a administração das polícias civil e militar e corpo de bombeiros.

No referente artigo, a única menção feita aos municípios, está no §8º, segundo o qual “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações”. Dessa forma, a intervenção municipal no âmbito da segurança, quando existente, resumiria a manutenção de uma guarda municipal cuja principal função era vigiar o patrimônio público.

Assim, a guarda municipal resguardaria os crimes contra o patrimônio e não contra as pessoas, e também não se estabelece como obrigação, e sim uma opção. Há muito mais que os municípios podem fazer nessa área e não necessariamente a criação dos guardas civis, como será mostrado mais adiante.

A atividade da guarda municipal foi regulamentada pela lei federal nº 13.022 de 8 de agosto de 2014, a qual constitui seus limites, atribuições e competências. Entre as suas competências, tem-se: zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos; colaborar de forma integrada com órgãos de segurança pública; exercer competências de trânsito, nas vias e logradouros municipais; proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental; encaminhar ao delegado de polícia, o autor da infração, diante do flagrante; assim como atender ocorrências emergenciais, dentre outros.

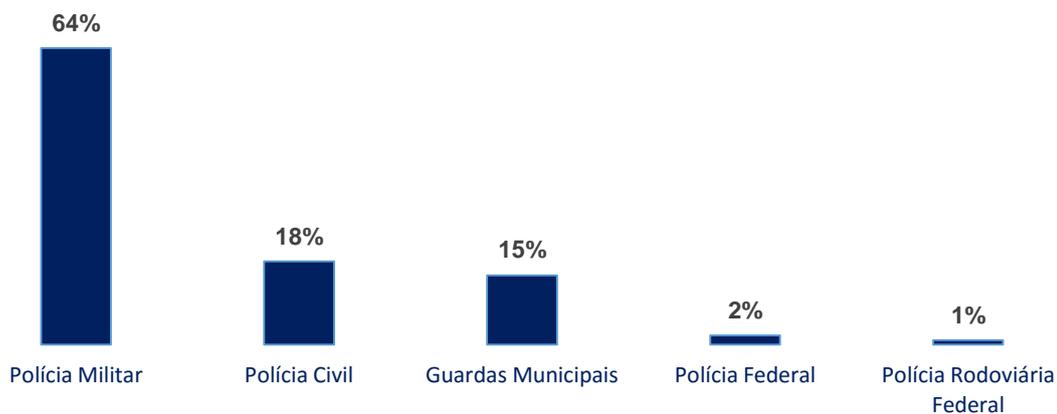
Como se pode observar, a guarda municipal tem muitas utilidades que podem ser aproveitadas para um bom funcionamento do município, além da segurança pública local.

Com relação à possibilidade do uso de armamentos, o “Estatuto do Desarmamento”, no item III, estabelece que é permitido aos “integrantes das guardas municipais das capitais dos estados e dos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta lei”; e, no item IV, aos “integrantes das guardas municipais dos municípios com mais de duzentos e cinquenta mil e menos de quinhentos mil habitantes, quando em serviço” (FBSP, 2013).

Contudo, uma vez que o município opte por implementar uma guarda municipal, é necessário a construção de um arcabouço institucional que regulamente por intermédio de leis municipais o funcionamento das guardas municipais, que pode ser criada por lei específica da Câmara de Vereadores da cidade, ou pela Lei Orgânica do Município, como instrumento de segurança pública municipal.

No Brasil, do total dos municípios, 19,4% criaram guardas municipais. São 1081 municípios com efetivo de 99.354 profissionais que colaboram com a segurança pública municipal. A região Nordeste lidera o número de municípios com essa alternativa, mas em termos de efetivo a região Sudeste supera (IBGE, 2014). São aproximadamente 100 mil guardas, um número significativo na comparação com o efetivo total da polícia civil, que conta com 117 mil agentes em todo país (FBSP, 2016).

Gráfico 4 – Agentes efetivos na segurança pública no Brasil (2014)



Fonte: FBSP, 2016.

Ainda, segundo o IBGE (2014), dos 1081 municípios com guardas municipais, 43,6% não utilizam nenhum tipo de arma, 40,7% utilizam apenas armas não letais, 11,3% utilizam armas de fogo e não letais e 4,4% utilizam apenas arma de fogo.

Com foi mencionado anteriormente, prevalece o entendimento que o uso da arma de fogo é franqueado somente para guardas municipais de municípios com mais de 250 mil habitantes, e estritamente em serviço. Contudo, de acordo com o levantamento do IBGE, dos 47 municípios brasileiros que utilizam apenas arma de

fogo, 32 destes estão na região Sudeste, e 26 (dos 47) municípios com população entre 5 mil e 100 mil habitantes, utilizam armas de fogo no combate à criminalidade.

A utilização de arma de fogo pela guarda municipal ainda é polêmico. Se discute principalmente, em relação a preparação destes profissionais e até que ponto isso não iguala ou confunde com as competências da polícia militar.

Ao comparar o efetivo da guarda municipal por grupos de habitantes, nos anos de 2012 e 2014, nota-se números pouco significativos. O aumento do efetivo ocorreu em municípios com até 5 mil habitantes (0,02%), entre 50 mil e 100 mil habitantes (1,16%) e em municípios com mais de 500 mil habitantes (1,15%). A redução do efetivo em outros municípios se deu praticamente na mesma proporção, os municípios entre 5 mil e 50 mil, tiveram redução de menos de 1%, e entre 100 mil e 500 mil, 1,23% (IBGE, 2014).

No Brasil, em geral, aumentou 3,2% o número de efetivos da guarda municipal entre 2012 e 2014. Com aprovação da lei que regulamenta a atividade, estima-se que para os anos seguintes essa diferença seja mais significativa.

O fato é que as guardas municipais foram criadas para trabalhar em conjunto com a polícia militar no patrulhamento ostensivo e complementam o espaço deixado pela ausência do Estado. O que não pode e não deve acontecer é a guarda municipal entrar na falta de integração com a polícia militar, como ocorre entre a polícia militar e polícia civil.

4.2 Os principais desafios e como podem atuar os municípios na gestão da Segurança Pública

O município é muito importante na prevenção da violência, pois é ele quem está mais próximo da população, que tem contato direto e conhece suas necessidades. Trabalhar na prevenção da violência não é tarefa fácil, por isso é importante a ação integrada das ações que articulam os diversos poderes, níveis do executivo, sociedade civil e comunidade, e o município como local de gestão dessa integração.

A gestão municipal de segurança pública deve ter sempre em mente, ao buscar maneiras inovadoras de fazer política de segurança, o fato de que estará criando processos, e não resultados imediatos. Esses processos, se forem levados a fim, são fundamentais para que uma política pública se consolide ao longo do tempo e se revele

eficiente de fato, com ganhos generalizados (FBSP, 2016). Além disso, a participação da população é fundamental, se houver uma comunicação adequada.

No enfrentamento a esse problema social da violência, é importante atuar em políticas e/ou projetos de âmbito preventivo, focalizados especificamente na redução da criminalidade e da violência. A publicação do FBSP (2016) enfatiza três atuações na prevenção:

- a) Prevenção situacional - concentra esforços em ações voltadas a diminuir situações que possibilitem a ocorrência de crimes em determinados espaços, através da intervenção direta no ambiente social, especialmente nos fatores que favorecem a dinâmica criminal. Como exemplos, tem-se o investimento na melhoria da iluminação pública, ou seja, tornar locais menos propícios a prática de delitos, a recuperação de espaços públicos degradados e o videomonitoramento em locais estratégicos (CANO, 2006).
- b) Prevenção policial – trata-se de ações preventivas de rotina, como patrulhamento de áreas com altos índices de criminalidade, com o intuito de evitar a perpetuação de ocorrências. Esse tipo de prevenção é atribuição da polícia militar, mas há cidades com guardas municipais que empregam agentes em rondas preventivas.
- c) Prevenção social – são intervenções direcionadas para reduzir os elementos que estruturam a vulnerabilidade, ou seja, atuar sobre as causas sociais do delito para reduzir a motivação criminal. Isso a partir de políticas, programas e ações que favoreçam a convivência e o bem-estar das comunidades. Exemplos de fatores de risco: a desigualdade social, a violência doméstica, o narcotráfico, a violação de direitos fundamentais, a pobreza, o desemprego, entre outros (CANO, 2006).

Cano (2006) analisa que, normalmente, os programas de prevenção social apresentam resultados em médio e longo prazo, pois se fundamentam na transformação das condições de vida ou das relações interpessoais. Entretanto, quando conseguem alcançar o alvo desejado, seu impacto pode ser mais intenso e mais duradouro do que os impactos dos programas de prevenção situacional, que obtém resultados em curto prazo, quando bem desenvolvidos. Portanto, é indicado que esses três tipos de prevenção sejam adotados simultaneamente, de forma complementar.

Um município pode formular e implementar políticas públicas de segurança, como já mencionado anteriormente. Um passo importante para isso é realizar um diagnóstico das dinâmicas criminais num determinado espaço de tempo, e identificar áreas críticas que necessitem de intervenção do município. Após a conclusão deste diagnóstico, a análise das informações nele contidas deve servir de fundamento para a elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública, cujas ações podem ser operacionalizadas pelo órgão municipal responsável pela gestão da segurança pública local, além da guarda municipal, quando houver (SENASP, 2015).

Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) tiveram origem em 2003, no âmbito do SUSP, a partir de atuações integradas em gerenciamento de crises e núcleos de gestão comum de segurança pública existentes no Ministério da Justiça e em algumas unidades federativas. O GGI foi criado para gerir os processos de Políticas Públicas de Segurança Pública no Brasil (BRASIL, 2009).

Fica estabelecido que o Gabinete é um órgão deliberativo e executivo, preservador da plena autonomia e da identidade dos órgãos integrantes, não criando vínculo de relação hierarquizada entre os mesmos, devendo suas decisões serem tomadas por consenso. Cabe à Secretaria Estadual de Segurança Pública a responsabilidade pela articulação de seus membros e a organização das atividades relacionadas ao pleno funcionamento do Gabinete, constituindo-se como uma Secretaria Executiva, tudo isto em consonância com as diretrizes previstas no Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2009, p. 34)

Existem Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais, Municipais, Distritais, de Fronteira e Regionais. Além de identificar as demandas prioritárias da comunidade, difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública e elaborar um planejamento estratégico das ações a serem executadas em âmbito local, o GGI auxilia na implementação das políticas vinculadas ao Plano Nacional de Segurança Pública e nos planos estaduais, distrital e municipais e também estabelece uma rede de intercâmbio de informações, experiências e práticas de gestão, criando indicadores que possam medir a eficiência do sistema de segurança pública (BRASIL, 2009).

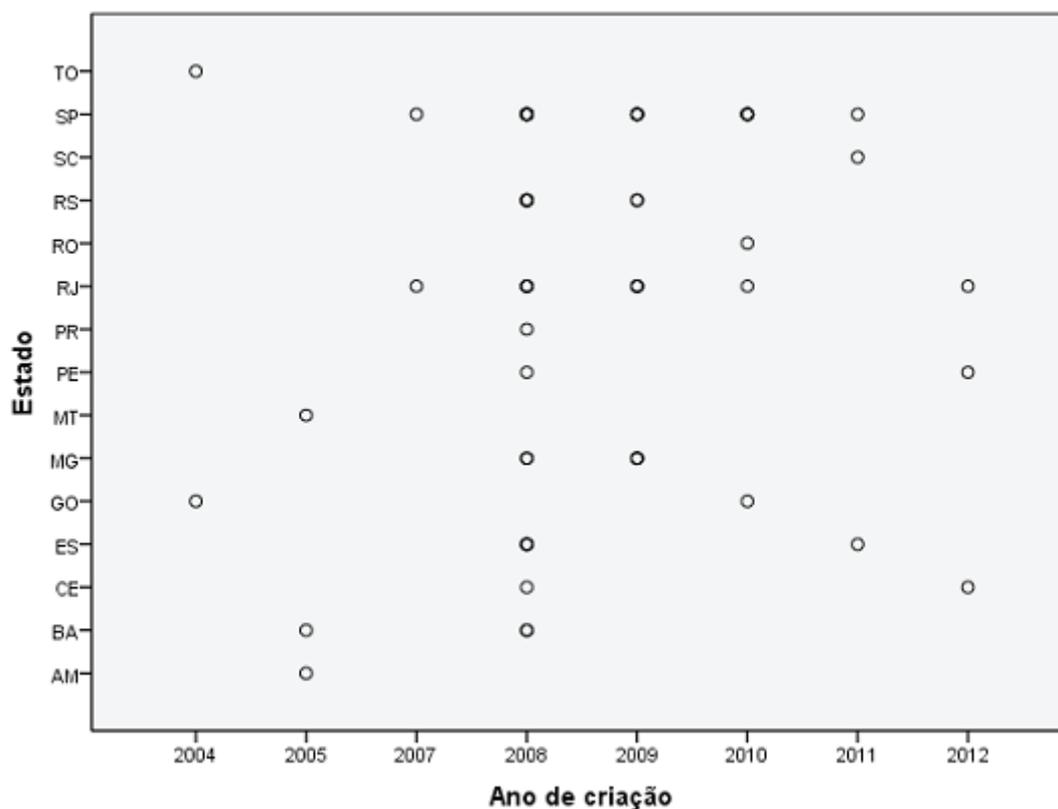
O GGI foi inicialmente voltado para a atuação nos estados que compõem a Federação, objetivando primordialmente ser um espaço de interlocução permanente

entre as instituições do sistema de justiça criminal e as instâncias promotoras da segurança pública. Surgiu, assim, a primeira modalidade de gabinete, através do Gabinete de Gestão Integrada Estadual (GGI-E).

Com o advento da instituição do PRONASCI, em 2007, surge a modalidade do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M). Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa reconhece o papel dos municípios como indispensável enquanto mecanismo de diagnóstico dos problemas locais. A implantação do GGI-M é um dos requisitos para os municípios participarem das ações do PRONASCI e assim solicitar convênios com repasse de verbas para executar ações na área de segurança pública. (BRASIL, 2016).

O Gráfico 5 representa os estados que possuem pelo menos um GGI. É possível observar a distribuição dos GGI por estados da Federação. Com a criação do Pronasci, em 2007, houve um aumento significativo dos GGI em 2008, onde a maioria dos estados criou seu Gabinete. Até o ano de 2012, quinze estados possuíam pelo menos um GGI. Os estados que mais criaram seus GGI foram São Paulo e Rio de Janeiro, ambos com 5 GGIs.

Gráfico 5 - Distribuição por ano de criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) por estado da federação (2012-2013)



Fonte: BRASIL, Ministério da Justiça, 2015.

Os municípios podem instituir GGI-M: “O GGI-M é um instrumento que integra e articula todas as instituições públicas, dos três níveis federativos, responsáveis por prover a segurança pública no âmbito do município” (SENASP, 2015, p. 19).

Os GGI-M ampliam a proposta do GGI-E a partir da emergência da participação municipal. Por intermédio do GGI-M, o aprofundamento da relação entre ações preventivas e ações repressivas ocorreu de forma efetiva.

O GGI-M é criado através de decreto municipal e é ligado diretamente ao gabinete do prefeito, o qual é o responsável por convocar as reuniões (RIBEIRO; CORTES, 2009).

Na Bahia, o GGI-M de Lauro de Freitas, por exemplo, possui uma central de videomonitoramento de onde, através de várias câmeras instaladas em pontos estratégicos da cidade, é possível monitorar diversas ruas e verificar as ocorrências de trânsito, por exemplo. Também foram espalhados pela cidade cartazes através dos quais a população tem conhecimento do disk-denúncia por meio de ligações e aplicativos, como o *whatsapp*. É um trabalho integrado com a polícia militar e civil, defesa civil, corpo de bombeiros e, recentemente, o SAMU. Com isso, houve diminuição de trotes e maior agilidade no atendimento das ocorrências. Uma maneira importante de atuação do município na segurança pública local.

Também podem ser criados, no âmbito das subdivisões territoriais adotadas em cada município, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública, com a finalidade de integrar a sociedade nas ações de segurança pública, promover o conceito de polícia comunitária, fomentar a participação e o controle social (SENASP, 2015).

Enquanto os GGI-M são integrados por todas as organizações que compõem o sistema municipal de segurança pública (guardas municipais, polícias estaduais, atores do sistema de justiça criminal, secretarias municipais), os Conselhos Comunitários são compostos apenas pelos gestores das organizações policiais que atuam no município e pela sociedade civil organizada que comparecem as reuniões com suas demandas.

Geralmente, os assuntos demandados nos Conselhos de Segurança podem ser divididos em duas categorias, a partir do papel que cabe a gestão pública: a) prestação de serviços públicos de infraestrutura urbana; e b) mediação de conflitos entre cidadãos no espaço público (SENASP, 2015).

- a) A prestação de serviços públicos de infraestrutura urbana:
 - Iluminação;
 - Manutenção de praça, vias e calçadas;
 - Transporte;
 - Trânsito (em algumas cidades);
 - Limpeza e canalização de córregos e controle de enchentes;
 - Condições de atendimento nos equipamentos de saúde da região.
- b) Mediação de conflitos entre cidadãos no espaço público:
 - Incômodo e medo causado pela presença de pessoas em situação de rua;
 - Perturbação do sossego: bailes funks, aglomerações de jovens em geral, música alta de bares, restaurantes, carros na rua.
 - Moradias irregulares: o mais comum é que moradores de terrenos regulares reclamem de ocupações e favelas, mas raramente também acontece de moradores de áreas ocupadas demandarem regularização de sua situação ou o direito à moradia.

Estes são pontos importantes que podem ajudar o município a atuar em determinadas situações, atendendo ao bem-estar da população. São também deveres dos gestores públicos, principalmente quanto aos pontos citados no item “a”.

Outra possibilidade de atuação dos municípios na segurança pública diz respeito às ações de regulamentação, como a adoção de leis de controle de bebidas alcoólicas. O funcionamento de bares até determinados horários pode ser uma medida a se adotar. Segundo Neto (2008), restrições de caráter administrativo podem exercer importante impacto na prevenção de crimes e, às vezes, ser mais significativos do que medidas de caráter penal ou policial.

Os municípios podem, também, firmar parcerias com instituições ou organizações que possuem projetos próprios com o objetivo de atrair jovens, fazendo assim com que se ocupem e não sejam aliciados para o crime. Um exemplo é a ONU, que possui o Programa Segurança com Cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania com foco em crianças, adolescentes e jovens em comunidades brasileiras.

Este programa trabalhou com três municípios brasileiros, entre 2010 e 2013, com o conceito de Convivência e Segurança Cidadã, mostrando o importante papel que

municípios e comunidades exercem na busca de ambientes seguros e pacíficos, nos quais a cidadania possa ser exercida em sua plenitude (BRASIL, 2013).

Este Programa desenvolveu o conceito de Convivência e Segurança Cidadã em Contagem (MG), Lauro de Freitas (BA) e Vitória (ES), apontando a violência como fenômeno que possui diversas causas e, por isso, deve ser enfrentado também com ações em diferentes áreas, não apenas com polícia e justiça (BRASIL, 2013).

O município de Lauro de Freitas (BA), por exemplo, nesse projeto, teve o apoio fundamental do GGI-M, juntamente com a guarda municipal. Os gestores do GGI-M que buscaram essa parceria com a ONU.

A seguir, são mostrados exemplos de municípios que conseguiram reduzir os índices de violência e aumentar a sensação de segurança entre a população, com a participação também da guarda municipal.

4.3 Bons exemplos de atuação integrada contra a violência

a) Vitória (ES)

Uma parceria entre a Prefeitura e o Tribunal de Justiça ajuda mulheres que se sentem ameaçadas por ex-maridos, namorados ou companheiros. Alternativa contra violência doméstica, o chamado botão do pânico é um equipamento distribuído a mulheres sob medida protetiva e pode ser acionado por elas caso o agressor não mantenha distância mínima fixada pela Lei Maria da Penha. O botão grava conversas em até cinco metros e envia informações para a central de monitoramento da guarda municipal, que disponibiliza viatura 24 horas por dia para atendimentos aos casos. Em dois anos de funcionamento (até julho de 2015), o projeto somava 23 acionamentos, 11 prisões em flagrante de agressores e nenhuma reincidência de agressões a mulheres protegidas (FBSP, 2016).

b) Campinas (SP)

A Prefeitura criou a rede iluminar para minimizar os danos sociais causados pela violência sexual e doméstica. A iniciativa parte do princípio de que a violência é problema de saúde pública, e não só da esfera policial. A rede envolve diferentes órgãos, como escolas e creches, centros de saúde, serviços de assistência jurídica e delegacia da mulher. A guarda municipal é responsável por atender aos chamados de socorro, acolhendo vítimas na rua, oferecendo orientação sobre a rede de acompanhamento até o centro de saúde mais próximo (FBSP, 2016).

c) São Bernardo do Campo (SP)

O município vem trabalhando desde 2009 em diversos territórios da cidade no intuito de criar novos mecanismos para a gestão de segurança, envolvendo atores sociais distintos na produção de um espaço público dialógico e de ação coletiva. Baseados em projetos do governo federal, a gestão começou a montar um projeto mais abrangente de construção e difusão de uma cultura de paz, o Cidade da Paz. Este projeto atua em territórios com alto índice de violência e vulnerabilidade no município (FBSP, 2016).

O programa se consolidou de tal forma que extrapolou a existência de projetos federais e tornou-se uma política pública do município. Como resultado, é possível verificar uma mudança na relação com os problemas decorrentes da violência. Mudança verificada tanto na comunidade como no poder público municipal. Por um lado, a partir do momento em que começam os encontros, os moradores passam a compreender melhor o fenômeno da violência, seus direitos e serviços públicos existentes. O resultado é o aumento das notificações oficiais de crimes, pois as pessoas começam a denunciar o que antes não percebiam como violência (FBSP, 2016).

A integração acabou se tornando uma marca na gestão de segurança local, que criou um Centro integrado de Monitoramento da Guarda Municipal. Este Centro integra profissionais da Guarda Municipal, SAMU, trânsito e Defesa Civil (FBSP, 2016).

d) Fortaleza (CE)

Fortaleza propõe uma nova narrativa já na fase de planejamento da segurança. O Plano Municipal de Segurança Cidadã foi elaborado em seis meses por secretarias

municipais, sociedade civil e academia, sob a gestão da Coordenadoria de Políticas sobre Drogas, órgão com status de secretaria municipal, vinculado diretamente ao gabinete do prefeito. Os resultados foram além da redução de homicídios. Houve uma apropriação muito grande (por usuários de drogas) dos serviços dos diversos equipamentos, em um ato de se perceberem como participantes desse projeto de construção de uma cultura de paz. É a integração com a comunidade que acaba sendo uma articulação que potencializa a política municipal em todas as secretarias quando se tem o mesmo objetivo.

e) Canoas (RS)

Esse é mais um exemplo de município de atuação bem-sucedida na segurança pública. No ano de 2008, Canoas estava na quarta posição do ranking dos municípios gaúchos mais violentos, com população acima de 100 mil habitantes. Em 2010, a taxa de homicídios alcançou uma queda de 40% e Canoas ficou com uma taxa abaixo da média brasileira. Esta redução foi resultado da construção de uma política pública capitaneada pela prefeitura local (FBSP, 2014).

Os principais eixos da política formulada estavam em consonância com uma concepção de segurança cidadã que investe em tecnologia, educação e integração com as polícias para reduzir a criminalidade. A prefeitura criou uma Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania com a função de formular, coordenar e gerir a política de segurança, cujo foco principal é a prevenção do crime e da violência (FBSP, 2014).

A secretaria é responsável por consolidar o GGI-M de Canoas e por implementar os projetos da Guarda Comunitária, de ação territorial integrada, o Canoas mais Segura (projeto que congrega iniciativas como a instalação de alarmes e câmeras de vídeo em vias públicas da cidade e uma linha telefônica para realização de denúncias) o Observatório de Segurança, entre outros (FBSP, 2014).

Essas são algumas das inovações adotadas em Canoas no desenho e execução de sua política pública de segurança, que vem obtendo resultados bastante positivos e, por isso mesmo, tornou-se um exemplo que pode vir a ser adaptado as realidades de outros municípios do país.

5 A VIOLÊNCIA E OS ÍNDICES DE CVLI NO MUNICÍPIO DE CRUZ DAS ALMAS-BA, 2010 – 2015

A criminalidade que avança no interior dos municípios deixa apreensivas comunidades que convivem com o medo, raramente visto antes, e que hoje são obrigados a se resguardarem dentro de suas próprias casas. Este é um problema que afeta a maioria da população, independente da classe social.

A violência está se desconcentrando, saindo dos grandes centros para as cidades do interior. Há alguns fatores que explicam essa migração, como a desconcentração do desenvolvimento econômico, com perda de dinamismo das regiões metropolitanas. Outro fator pode ter sido o Plano Nacional de Segurança Pública, de 1999, e o Fundo Nacional que, a partir de 2001, passou a canalizar recursos para o aparelho de segurança das regiões metropolitanas, deslocando os criminosos para o interior (WAISELFISZ, 2014).

No interior, muitos municípios estão crescendo economicamente, as pessoas melhoram seu poder aquisitivo, e isso chama a atenção de criminosos que criam ou

migram suas facções para estes locais. Isso é aliado muitas vezes ao baixo contingente policial que há nesses municípios.

Cruz das Almas, município do interior da Bahia, é um exemplo disso. Cresceu e se desenvolveu significativamente nos últimos anos. Universidade, Centro de Pesquisas, grandes lojas de departamento, franquias nacionalmente conhecidas, hotéis e festas juninas popularmente conhecidas são alguns exemplos de sua expansão, o que atrai pessoas de vários locais do país para estudo, trabalho e/ou lazer.

O aumento da criminalidade, tanto violenta quanto roubos e furtos, desperta a atenção dos moradores, que estranham as proporções desse crescimento no município. As restrições referentes à segurança pública assimilam o processo e podem se comparar com outras cidades de maior porte no estado. Cabe analisar onde ocorre a maioria desses crimes violentos.

Neste capítulo, inicialmente, são apresentados os índices de CVLI no estado da Bahia, analisando quais os municípios tiveram aumento ou redução, em números absolutos e taxas por grupo de 100 mil habitantes. Além disso, os limites regionais utilizados pela Secretaria de Segurança Pública e, em seguida, tem-se a caracterização geral do município em estudo, como a parte histórica, localização, dinâmica demográfica, índice sociais e econômicos. Por fim, é apresentado a dinâmica dos crimes violentos ocorridos no município, as áreas críticas com maiores ocorrências e o perfil das vítimas de CVLI, do ano de 2010 a 2015.

5.1 Crescimento demográfico das cidades baianas (2000-2010)

O estado da Bahia é considerado, de acordo com o último Censo, o quarto maior estado do Brasil, no que se refere ao quantitativo populacional, e o mais populoso da região Nordeste, permanecendo assim nos últimos trinta anos. A densidade demográfica do estado é 24,82 hab/km², ocupando, assim, a 15^a posição dos estados mais povoados do país (IBGE, 2010).

As maiores taxas de crescimento ocorrem entre 1960 e 1980, quando se dá a expansão da integração da Bahia no contexto nacional e a industrialização baiana na Região Metropolitana de Salvador (SILVA; ROCHA, 2006).

A Bahia, entre os anos de 2000 e 2010, aumentou sua população de 13.070.250 habitantes para 14.016.906 habitantes, o que significa um acréscimo de 946.656

habitantes em 10 anos, em porcentagem significa um crescimento de 7,24%. Esse crescimento é menor que o registrado na década anterior (1991/2000) que foi de 10,13% (IBGE, 2010).

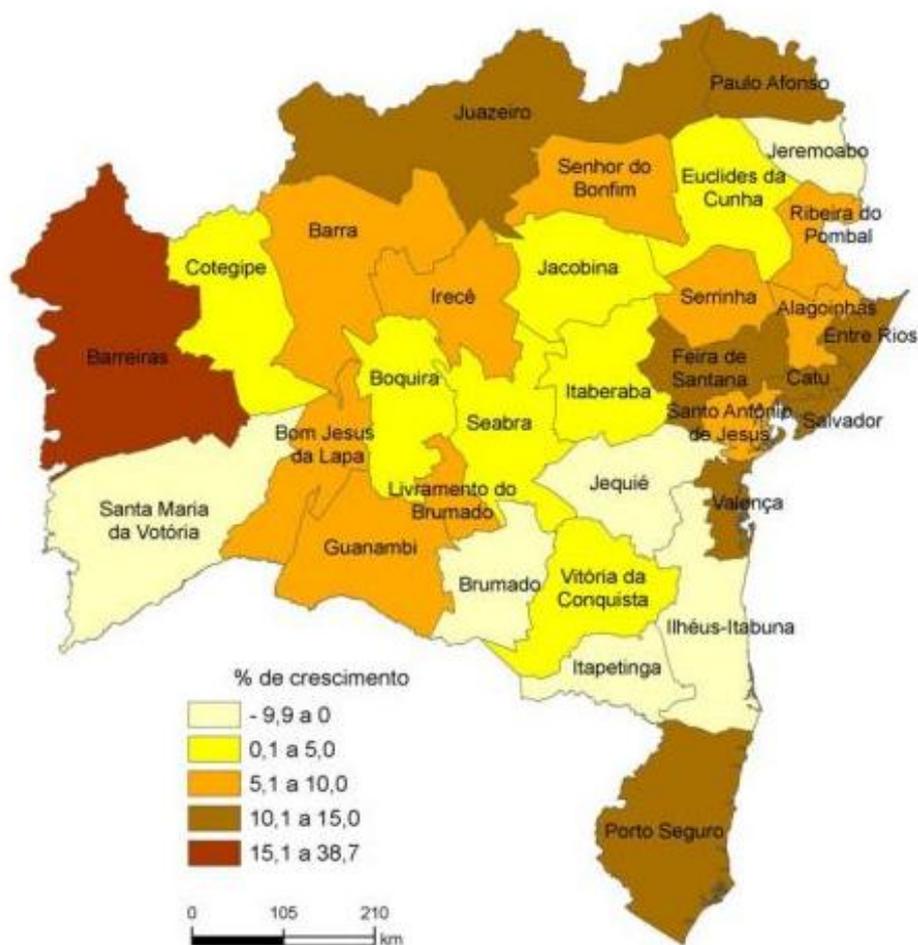
A figura 5 representa a taxa de crescimento por microrregiões⁵ do estado da Bahia a partir do censo 2000/ 2010. Dentre as microrregiões, destaca-se a de Barreiras com taxa de crescimento superior a 38%, o que, em números absolutos, significa mais de 79.700 habitantes. É uma região que possui grande potencial na atividade agroindustrial, comercial e outros serviços, impulsionada principalmente pelas cidades de Barreiras e Luís Eduardo Magalhaes.

As microrregiões que também tiveram um crescimento significativo foram Salvador, Feira de Santana, Valença, Porto Seguro, Catu, Entre Rios, Paulo Afonso e Juazeiro. Essas duas primeiras são as que mais se destacam com maior crescimento de 14,46% e 10,64%, respectivamente.

A microrregião de Santo Antônio de Jesus, onde Cruz das Almas está inserida, teve crescimento entre 5,1% e 10%. Observa-se ainda, na figura 5, como todo o entorno dessa microrregião teve crescimento, com exceção de Jequié, que teve crescimento negativo em torno de -1,9%.

Figura 5 – Microrregiões geográficas do Estado da Bahia – Taxa de crescimento relativo da população – 2000/2010

⁵ Divisão geográfica do IBGE.



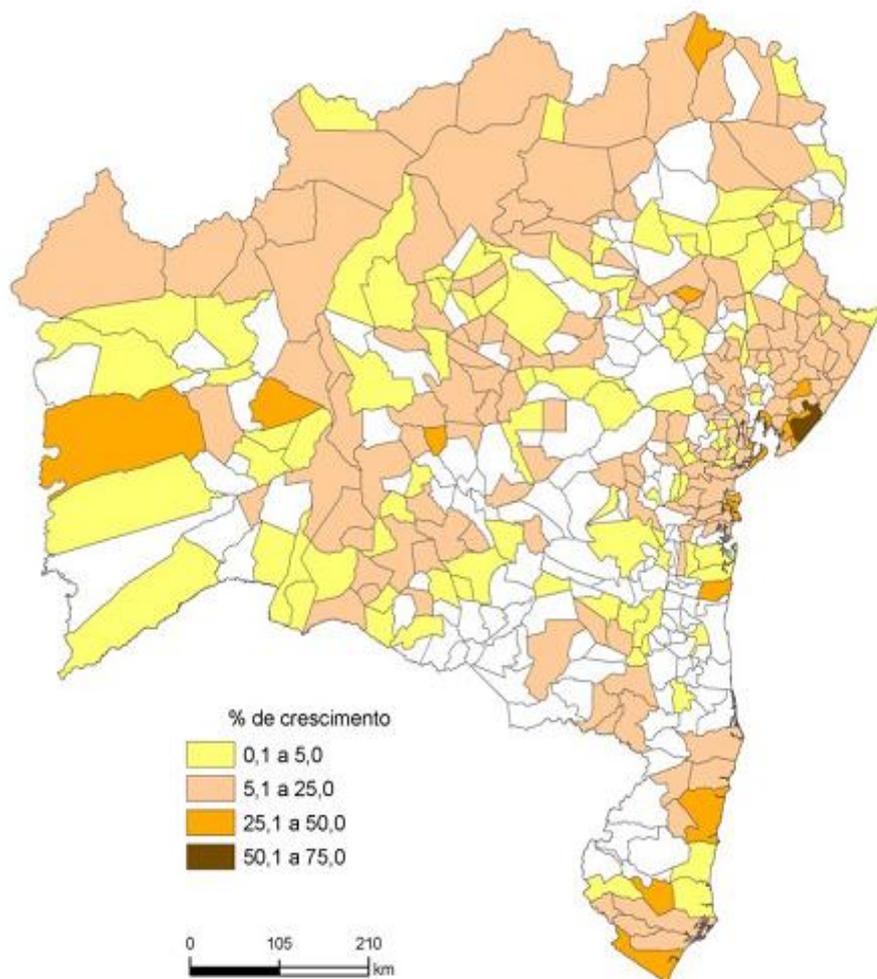
Fonte dos dados: IBGE. SIDRA. *Censos Demográficos, 2000 e 2010*. Elaboração: SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P., 2011.

No Extremo Sul consolida-se um sistema policêntrico, liderado por Teixeira de Freitas, Eunápolis e Porto Seguro, como resultado da diversificação da base econômica (turismo, pecuária, papel e celulose, fruticultura) formada a partir da abertura da região nos anos 70, com a construção da rodovia BR 101 (SILVA; ROCHA, 2006).

Na figura 6, entre os municípios que se destacam com maior crescimento da população entre os anos 2000-2010 está o município de Camaçari, na Região Metropolitana de Salvador. Este município teve um crescimento positivo na população em torno de 50%, que são mais de 80 mil pessoas em números absolutos.

A maior parte dos municípios baianos teve crescimento entre 5,1% e 25% da população, principalmente na região norte e leste do estado, em torno da Região Metropolitana de Salvador.

Figura 6 – Municípios do Estado da Bahia – Taxa de crescimento relativo da população – 2000/2010



Fonte dos dados: IBGE. SIDRA. *Censos Demográficos, 2000 e 2010*. Elaboração: SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P., 2011.

Ainda na figura 6, os municípios que estão na cor branca tiveram redução da população nesses dois últimos Censos. No total foram 146 municípios, ou seja, 35% do total.

Nos gráficos 6 e 7 estão representados os municípios da Bahia com mais de 100 mil habitantes, de acordo com os Censos 2000 e 2010.

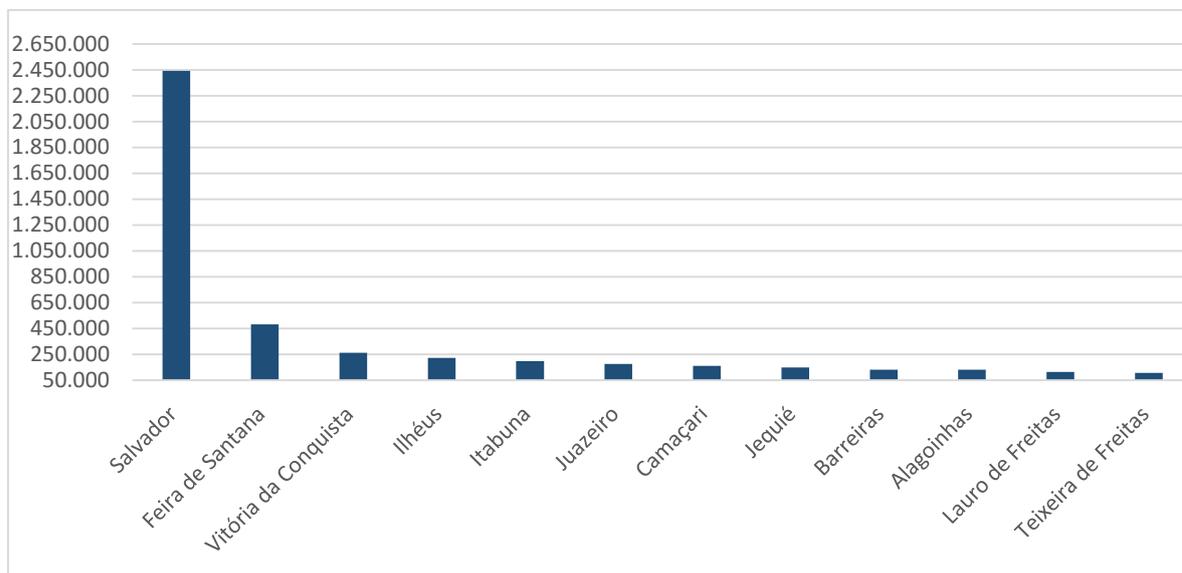
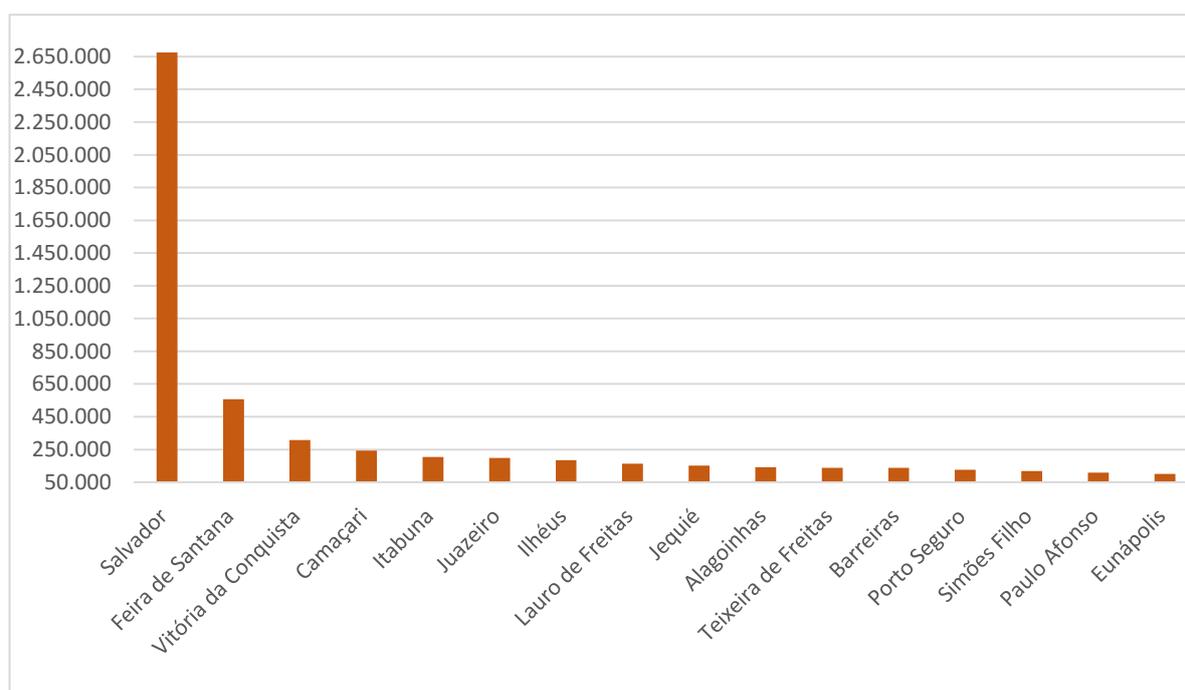


Gráfico 6 – Bahia: Municípios com mais de 100 mil habitantes (2000)

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000

Gráfico 7– Bahia: Municípios com mais de 100 mil habitantes (2010)



Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2010

Do total dos municípios do estado da Bahia, 12 concentraram populações com mais de 100 mil habitantes, no censo demográfico no ano de 2000 (Gráfico 6). Os três maiores municípios do estado, em população, são Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista. Em 2010, esse número aumentou para 16 municípios, permanecendo na mesma posição os três maiores (Gráfico 7). Assim, mais quatro municípios tiveram sua população crescente superando os 100 mil habitantes, que foram Porto Seguro, Simões Filho, Paulo Afonso e Eunápolis.

O município de Ilhéus, que no ano 2000 estava na quarta posição entre as maiores cidades do estado, no ano 2010 caiu para sétima posição. Camaçari, por sua vez, subiu para a quarta posição, como já mostrado na figura 6.

O município de Lauro de Freitas, também na Região Metropolitana de Salvador, que no ano 2000 ocupava a 11ª posição, em 2010 teve um aumento significativo, subindo para a oitava posição.

Nesta seção, foi apresentado o crescimento demográfico dos municípios baianos entre os censos demográfico 2000 e 2010. A partir daí, será analisada a dinâmica dos índices de CVLI no estado e entre as cidades com mais de 100 mil habitantes nos anos de 2014 e 2015, como também entre os municípios do interior, separados da capital e Região Metropolitana.

5.2 A dinâmica dos Crimes Violentos no estado da Bahia

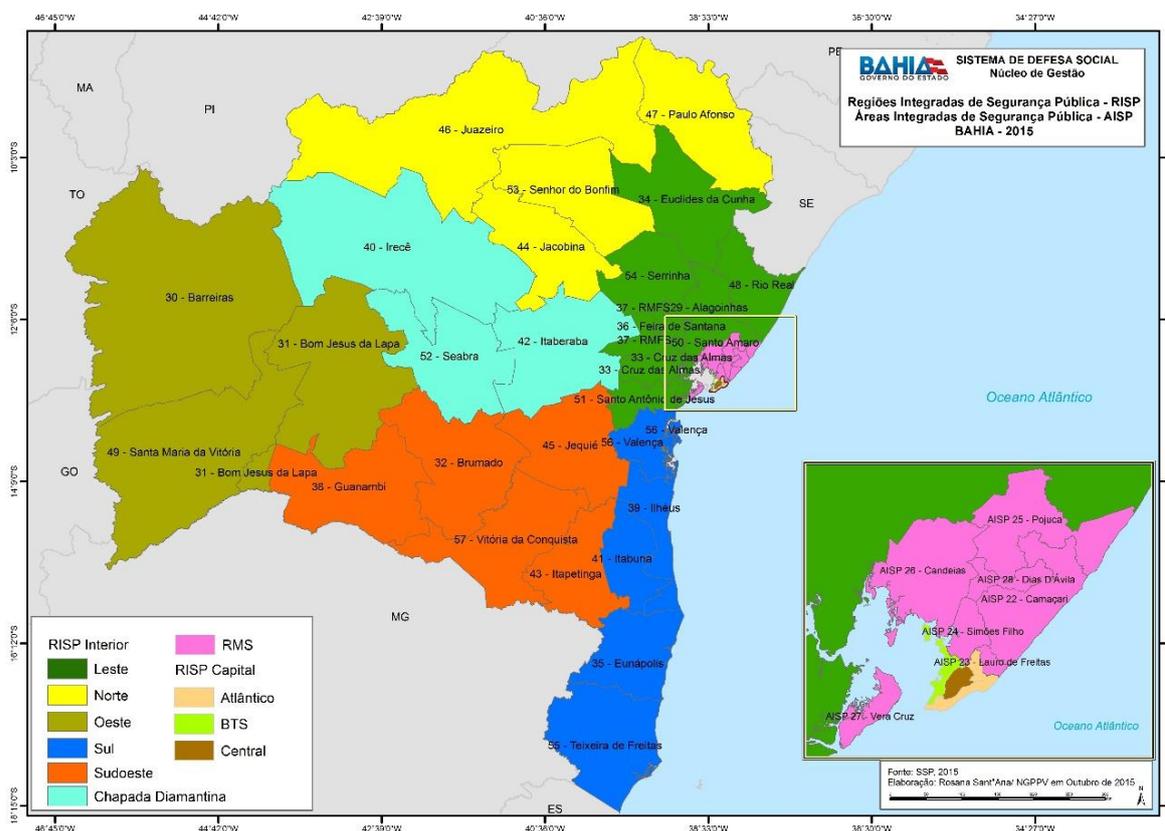
O estado da Bahia definiu, em 2012, a composição e os limites, para fins de planejamento integrado de ações, de apuração de resultados e de estabelecimento de metas do Programa Pacto pela Vida, as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) e as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP).

A AISP é a menor unidade territorial considerada. É uma unidade de articulação de iniciativas das polícias civil e militar, para prevenção e combate à criminalidade, que possibilita o monitoramento eficaz dos indicadores. O estado é dividido em 52 AISPs, sendo 16 na capital, 7 na RMS e 29 no interior. Na capital, as AISPs são formadas por agrupamentos de bairros. Já na RMS e interior, são formadas por um agrupamento de

municípios ou pode ser formada por apenas um município, como exemplo tem-se os municípios de Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho e Dias D'Ávila, sendo cada um uma AISP. Em 2015, foi incorporada à AISP de Feira de Santana o município de São Gonçalo dos Campos.

Cada AISP é composta por Delegacias Territoriais, Batalhões e Companhias Independentes da Polícia Militar, Unidades do Departamento de Polícia Técnica, Delegacias Especializadas, Unidades de Policiamento Especializado da Polícia Militar e Organizações de Bombeiros Militares (desde que definidos por ato específico para atuação em AISP).

**Figura 7 – Estado da Bahia:
Limites Territoriais das Regiões Integradas de Segurança Pública - 2015**



As RISPs são divisões regionais formadas por agrupamentos de AISPs. Na capital, são três RISPs, a RMS forma uma RISP e, no interior, as 4 RISPs iniciais foram reformuladas em 2015 e passaram a 6 (Figura 7).

Com essas divisões, o estado paga o Prêmio por Desempenho Policial (PDP) que é um incentivo a área que atinge a meta estabelecida de redução do CVLI.

Para entender se a criminalidade violenta está migrando para o interior do estado, será apresentado o contexto dos CVLI em três áreas: Salvador, Região Metropolitana (exceto Salvador) e os 404 municípios do interior (municípios exceto Salvador e Região Metropolitana - RMS). Serão apresentados os dados dos anos de 2014 e 2015, os dois últimos anos do período estudado por esta pesquisa, extraídos do portal da SSP/BA.

Nos anos de 2014 e 2015, foram registrados 5.987 e 5.919 CVLI, respectivamente. Ao detalhar esses números nas três áreas citadas, verifica-se que o valor mais significativo foi na RMS, com redução de 22% nas ocorrências de CVLI em 2015 comparado ao ano de 2014. Dos 12 municípios pertencentes à RMS, 9 apresentaram redução. Os municípios que tiveram aumento do CVLI foram São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé e Vera Cruz.

Salvador apresentou redução pouco significativa em 2015 comparando com 2014, menos de 1%. Foram 1.397 CVLI em 2014 e 1.392 CVLI em 2015.

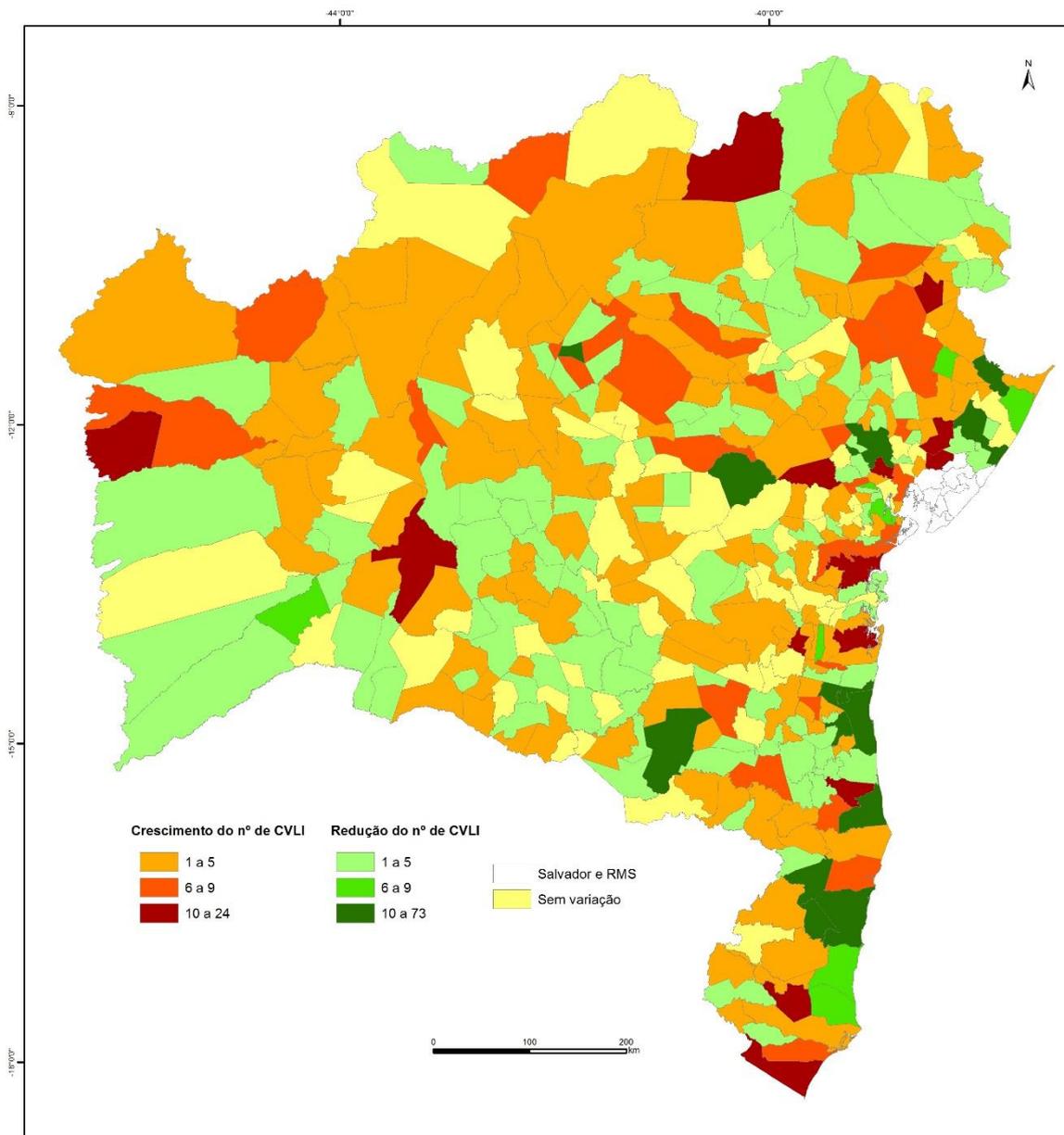
Os municípios do interior do estado apresentaram aumento em torno de 1%. Se comparado com o ano de 2013, o interior teve aumento de 7,7% em relação a 2014. Na figura 8, estão representados os municípios com crescimento e redução dos índices de CVLI entre 2014 e 2015. Dos 404 municípios, 46,8% tiveram crescimento, 36,4% tiveram redução e 16,8% permaneceram com os mesmos índices de CVLI do ano anterior (2014).

Os municípios que tiveram maior crescimento dos índices entre 10 e 24 CVLI, em números absolutos, são São Gonçalo dos Campos, Alagoinhas, Juazeiro, Catu, Luís Eduardo Magalhães, Camamu, Ipiaú, Bom Jesus da Lapa, Teixeira de Freitas, Valença, Ribeira do Pombal, Mucuri, Santa Luzia e Rafael Jambeiro. São municípios distantes geograficamente e bastante diferentes demograficamente. Por exemplo, Santa Luzia no litoral sul do estado tem pouco mais de 13 mil habitantes, está na mesma categoria que o município de Ribeira do Pombal, ao norte do estado com mais de 50 mil habitantes.

Os municípios que tiveram maior redução nos índices entre 10 e 73 CVLI, em números absolutos são: Itaberaba, Rio Real, Irecê, Uruçuca, Itabela, Canavieiras, Entre Rios, Eunápolis, Vitória da Conquista, Ilhéus, Porto Seguro, Itabuna e Feira de Santana, respectivamente. São municípios mais próximos geograficamente, a maioria próximo ao litoral.

Ao observar a figura 8, nota-se, nos municípios que tiveram crescimento ou redução entre 1 e 5 CVLI, que há agrupamentos na maioria dos municípios. Ou seja, os municípios que tiveram essas diferenças não se apresentaram isoladamente. Algum município vizinho ou próximo, também registrou essa alteração.

**Figura 8 – Estado da Bahia:
Municípios do interior com crescimento e redução de CVLI 2014-2015**



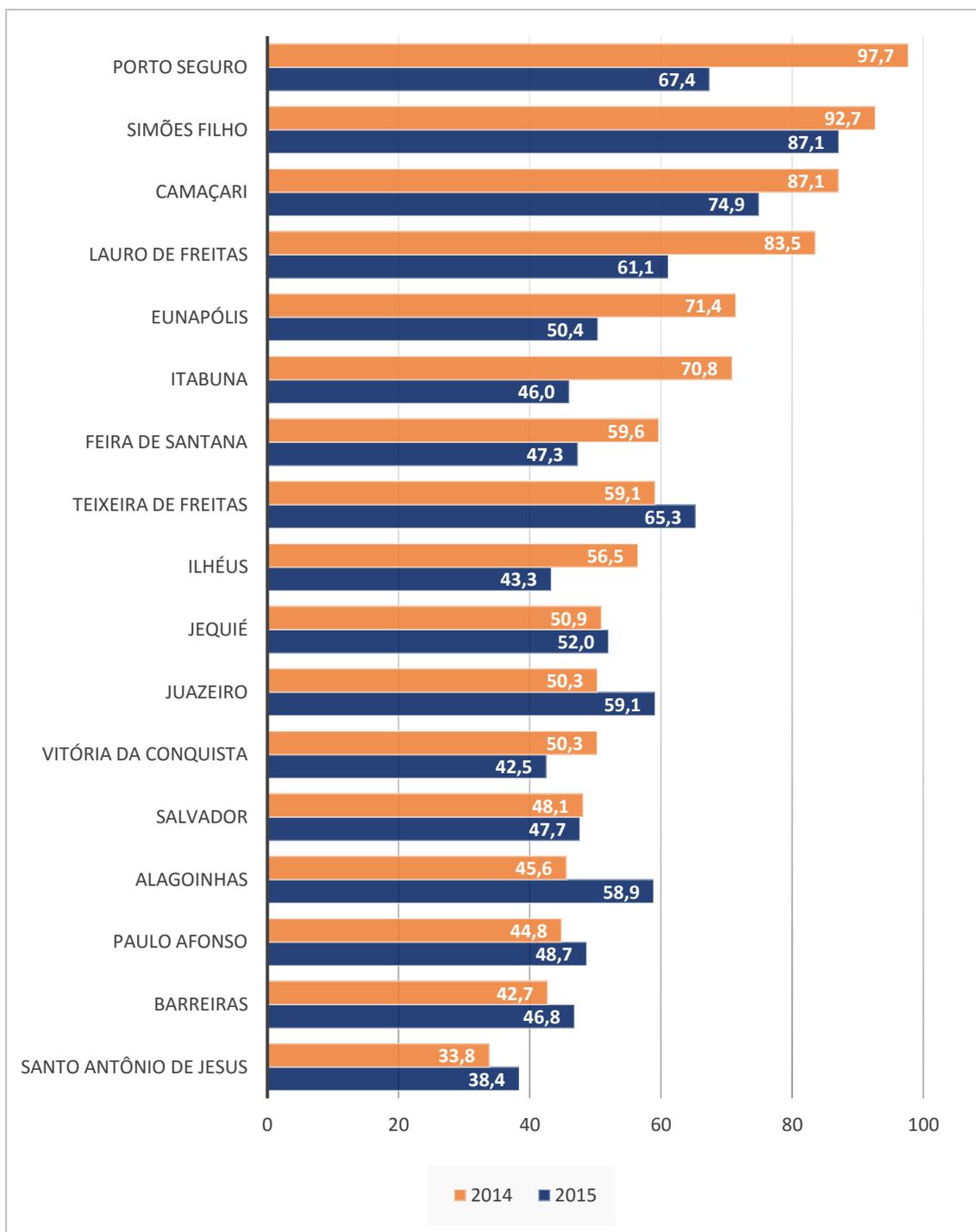
Fonte: SSP, 2016

O ranking dos 10 municípios do interior do estado (exceto Salvador e RMS) com maiores índices de CVLI, registrados em 2015 são os mais populosos: Feira de Santana,

Vitória da Conquista, Juazeiro, Teixeira de Freitas, Itabuna, Porto Seguro, Alagoinhas, Jequié, Ilhéus e Barreiras, respectivamente.

Gráfico 8 – Estado da Bahia: taxa de CVLI dos municípios⁶ por grupo de 100 mil habitantes (2014-2015)

⁶ Municípios com mais de 100 mil habitantes (população estimada – IBGE, 2015).



Fonte: SSP, 2016

Como mostra o gráfico 8, as taxas de CVLI por grupo de 100 mil habitantes entre os municípios do estado, Porto Seguro no litoral lidera o ranking, em 2014 com

Almas está na 29ª posição. Entre os municípios do interior, ocupa a 20ª posição no ranking dos municípios com maiores índices de CVLI do estado.

Observa-se, ainda na figura 9, que Cruz das Almas está isolado entre seus municípios vizinhos, mas próximo de outros municípios maiores demograficamente como Feira de Santana e Santo Antônio de Jesus.

Para entender melhor a dinâmica dos CVLI em Cruz das Almas, serão apresentadas as principais informações sobre o município como contexto histórico, localização, educação, saúde, economia, população e em seguida tem-se o mapeamento dos crimes violentos ocorridos no município entre 2010 e 2015.

5.3 Caracterização do Município

5.3.1 - Contexto Histórico:

O município de Cruz das Almas foi criado em 1897, desmembrando-se de São Félix. Diz a lenda que o nome Cruz das Almas faz referência aos antigos tropeiros que passavam pela região, que, ao chegarem à antiga vila de Nossa Senhora do Bonsucesso, encontravam no centro da vila uma cruz em frente à Igreja Matriz, onde paravam e rezavam para as almas dos seus mortos. Os primeiros colonos do município procederam de São Félix e Cachoeira, no século XVIII, atraídos pela uberdade do solo (IBGE, 2015).

Sabe-se que, dentre os principais pioneiros, encontram-se as tradicionais famílias Batista de Magalhães e Rocha Passos, brasileiros e descendentes de portugueses, ambas. Os precursores estabeleceram plantação de cana-de-açúcar, fundaram engenhos e iniciaram a construção do arraial no grande planalto, à margem da estrada real que, partindo de São Felix, dirigia-se ao Rio de Contas e, em seguida, para Minas Gerais e Goiás (IBGE, 2015).

O novo arraial pertencia à freguesia de São Félix. A capela existente ali foi elevada depois com o nome de Nossa Senhora do Bonsucesso da Cruz das Almas, em 1815. Até o fim do Império, pertencia à freguesia de Outeiro Redondo. Nove anos depois da proclamação da República, obteve independência (IBGE, 2015).

Após a emancipação, Cruz das Almas passou a ter certo desenvolvimento graças ao fortalecimento da cultura e indústria fumageiras, com a instalação de fábricas e

firmas enfiadoras de fumo. Antes dos tropeiros e dos colonizadores chegarem, os índios que ali viviam já cultivavam o fumo e a mandioca. Fumo e mandioca eram, desta forma, as duas culturas que mantinham a população indígena e continuam a ser a base econômica local (SANTANA, 2016).

A Escola de Agronomia, que tanto beneficiou a população, começou numa longa trajetória em 1859 com a criação do Imperial Instituto Agrícola, feito por D. Pedro II. Por volta de 1879, deu-se a criação da Escola Agrícola Imperial em São Francisco do Conde e, em 1931, essa escola agrícola vai para Salvador, onde permanece até 1943, quando se muda definitivamente para Cruz das Almas, passando a chamar-se Escola Agrônômica da Bahia⁷ (SANTANA, 2016).

A partir da década de 1950, sem incorporar novas tecnologias, antigas empresas fecharam suas portas, a exemplo da Cia. Leite & Alves e a Cia. de Charutos Suerdieck. No entanto, em meados de 1960 outras empresas se instalaram na região e a atividade fumageira passou por uma boa fase gerando emprego e renda.⁸

A partir dos anos 2000, com o fechamento de várias empresas de fumo, muitas famílias cuja subsistência era a atividade fumageira ficaram desempregadas e tiveram que buscar outros meios para seu sustento. Algumas foram realocadas para outras pequenas empresas do ramo que ainda continuaram com essa atividade, e outras tiveram que mudar de ramo.

A chegada da Escola de Agronomia em Cruz das Almas alavancou o progresso dessa terra de maneira acentuada, fazendo com que a cidade se distinguisse, extraordinariamente, de outros municípios da região. No embalo da instalação da Escola de Agronomia, muitos outros órgãos públicos e privados foram para a cidade, como a Embrapa.

Quando a Escola de Agronomia se instalou no município, em 1º de maio de 1943, Cruz das Almas passou a ser uma cidade universitária. E, mais importante ainda, uma das poucas cidades do interior a ter um curso universitário. A partir daí, passou-se a tentar buscar mais cursos para poder ter, no município, uma universidade. Nesse pensamento, foi criado, na década de 1970, um curso de licenciatura em ciência, que,

⁷ A Escola Agrônômica da Bahia posteriormente passou a ser a Escola de Agronomia da UFBA e, atualmente, transformou-se e ampliou-se na UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

⁸ Na década de 1990 com a campanha da Organização Mundial da Saúde – OMS, proibiu o uso do tabaco em estabelecimentos públicos como bares e restaurantes, e devido aos altos impostos sobre o produto, culminou grande prejuízo a este segmento que passou a viver uma constante decadência.

junto ao curso de Agronomia, tornou perceptível a real possibilidade de o núcleo universitário crescer e constituir uma Universidade. O curso de licenciatura ficou por quatro anos, mas, quando o diretor da Escola de Agronomia da época saiu da diretoria o curso deixou de existir, meramente por problemas políticos locais (SANTANA, 2016).

Com a instalação da UFRB, em 2005, teve-se um aumento da população do município, principalmente professores, pesquisadores e estudantes de várias partes do estado e do país. A UFRB possui uma estrutura multicampi, abrangendo os municípios de Cachoeira, Cruz das Almas, Santo Antônio de Jesus e Amargosa. A Reitoria é sediada em Cruz das Almas, além do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas e do Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas.

A cidade também possui uma unidade da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. A Embrapa Mandioca e Fruticultura surgiu a partir do Instituto Agrônomo do Leste (IAL), construído na década de 1950, posteriormente denominado Instituto de Pesquisa e Experimentação Agropecuária do Leste (IPEAL), vinculado ao Ministério da Agricultura, cuja missão era desenvolver tecnologias para a agricultura regional. Destacava-se, na época, o trabalho com a citricultura.

A Unidade foi instituída oficialmente em 13 de junho de 1975 com o objetivo de executar e coordenar pesquisas para o aumento de produção e produtividade, a melhoria da qualidade dos produtos, a redução dos custos de produção e a viabilização do aproveitamento de áreas subutilizadas para mandioca e fruteiras tropicais.

O projeto de implantação da Unidade, no qual constam o programa de pesquisa e as prioridades regionais, foi elaborado com ampla participação de especialistas de diferentes estados e instituições do país, sendo aprovado pela Diretoria Executiva da Embrapa em 19 de fevereiro de 1976, quando se iniciaram, efetivamente, os trabalhos da Unidade (EMBRAPA, 2016).

As rodovias, nessa região, foram implantadas no século XX. Com a chegada da BR 101 em 1970, iniciou-se um novo dinamismo econômico e sócio-espacial do município, o que intensificou o fluxo de pessoas e mercadorias entre as cidades da região. Nesse contexto, juntamente com outras cidades regionais, Cruz das Almas ganha uma nova dinâmica funcional, destacando-se, pois, na posição de entreposto comercial (com destaque para as atividades fumageiras) nessa rodovia.

Na década de 1980, uma importante construção produziu impactos na dinâmica urbana de Cruz das Almas e municípios vizinhos, que foi a Barragem da Pedra do

Cavalo, entre os municípios de Governador Mangabeira e Cachoeira. Com essa implantação, foram construídos espaços residenciais para os profissionais envolvidos nessa obra, dos quais muitos permaneceram no município.

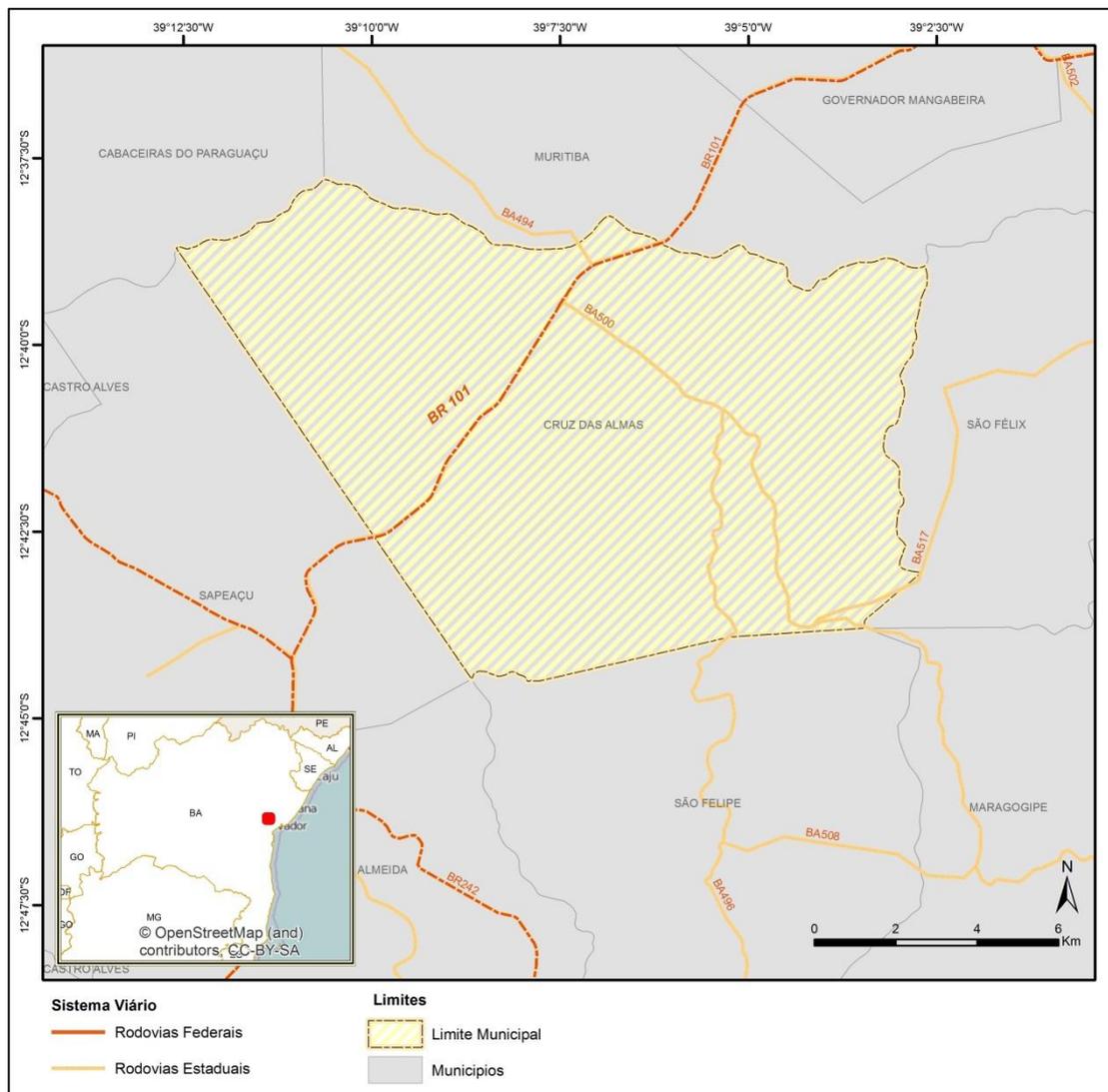
O centro da cidade se desenvolveu a partir da Praça Senador Temístocles e se expandiu no sentido norte. Atualmente a área central da cidade apresenta diversidades quanto à oferta de produtos e serviços, como pequenas lojas de confecções, papelarias, cursos profissionalizantes, materiais de construção, padarias, *delicatessens*, bancos, escolas, autoescolas, supermercados, hipermercados, restaurantes, farmácias e bombonieres (PREFEITURA MUNICIPAL DE CRUZ DAS ALMAS, 2015).

Pode se encontrar importantes arquiteturas históricas presentes na cidade como prédios institucionais da Prefeitura Municipal, Fórum, Igreja Matriz, Escolas, Biblioteca, pavilhão da UFRB, Embrapa, entre outros que estão desde a fundação do município.

5.3.2 – Localização

O município de Cruz das Almas está localizado no recôncavo da Bahia, há aproximadamente 145 km da capital e faz parte dos 19 municípios que integram o Território de Identidade do Recôncavo.

Cruz das Almas pertence a microrregião de Santo Antônio de Jesus e faz limites com os seguintes municípios: Muritiba, Cabaceiras do Paraguaçu, Sapeaçu, Conceição do Almeida, São Felipe e São Felix. O município é cortado pela BR 101, principal via de entrada e saída em conexão com a BR 324 (Figura 10).



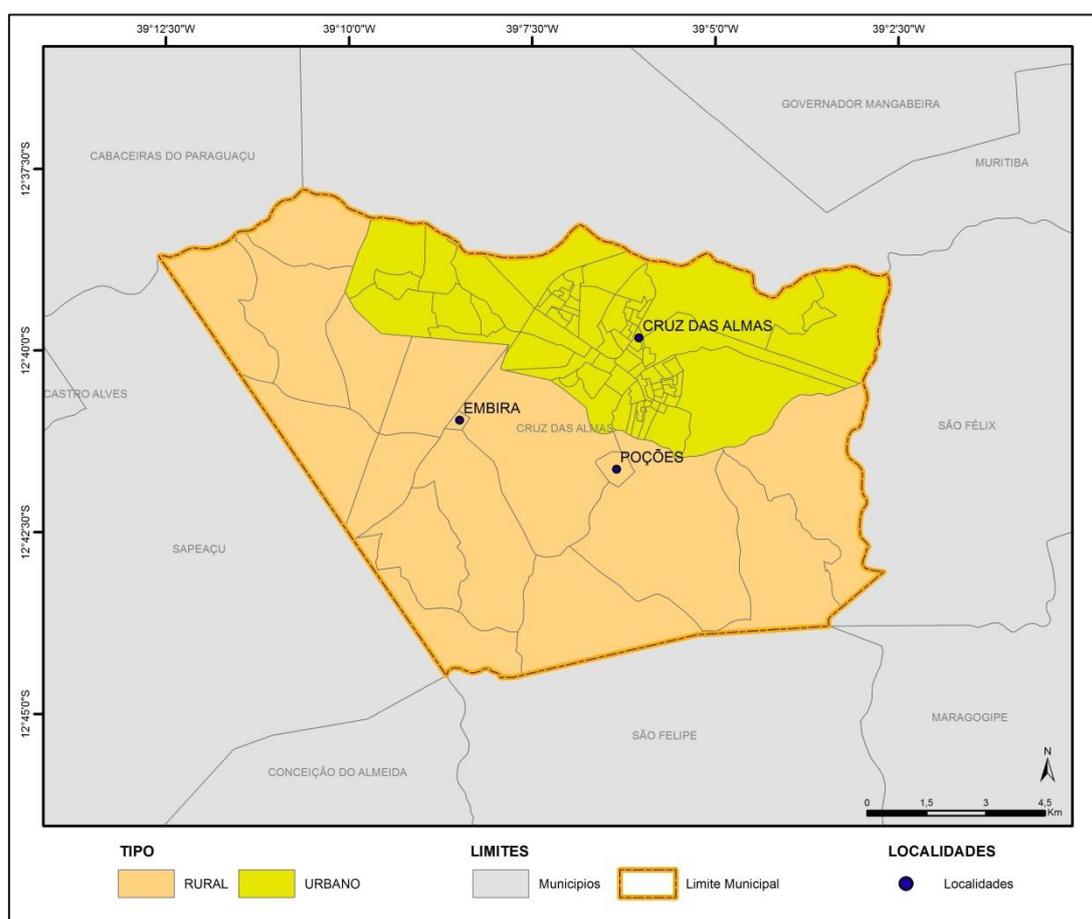
Fonte: IBGE. Base Cartográfica, 2010

Há mais duas rodovias estaduais importantes que intercalam o município a outras localidades vizinhas: a BA 494, que direciona para zona rural do município de Muritiba; e a BA 500 que segue por dentro do município com direção as áreas rurais e a outros municípios como Maragogipe e São Felipe.

5.3.3 – Dinâmica Demográfica:

De acordo com o Censo de 2010, o município possui 58.606 habitantes. A população estimada em 2016 é de 64.552 habitantes. Possui densidade demográfica, em 2010, de 402,12 hab/km². É o segundo maior município, em população, da microrregião a qual pertence e é o 36º entre os municípios do estado da Bahia (IBGE, 2010).

Figura 11 – Cruz das Almas: Limites entre área urbana e área rural



Fonte: Base Cartográfica IBGE, 2010

O município possui limites geográficos dividindo a área urbana da rural, segundo o IBGE, mas na realidade confundem-se muito essas áreas, devido à expansão da área urbana e à caracterização da área rural se assemelhando à urbana.

O município possui três localidades cadastradas pelo IBGE, uma na área urbana, que é a área central da cidade; e outras duas na área rural: Embira e Poções.

Apesar da expansão urbana nos últimos anos, o município ainda possui grande parte de seu território rural (Figura 11). Na década de 70, cerca de 40% da população era rural. Essa percentagem está diminuindo a cada ano, ficando, em 2010, com aproximadamente 14,8% (Tabela 3). São 49.885 pessoas na área urbana e 8.721 na área rural.

**Tabela 3 – Variação da População no município de Cruz das Almas – BA
1970 - 2010**

População	Variação da população (%)				
	1970	1980	1991	2000	2010
Urbana	60,03	65,73	67,40	74,66	85,12
Rural	39,97	34,27	32,60	25,34	14,88

Fonte: IBGE. Censo Demográfico. Série Histórica 1970-2010

A saída da zona rural é uma tendência nacional. É na cidade que estão as melhores ofertas de trabalho e atividades remuneradas, melhores oportunidades de estudo e tantos outros atrativos que há em uma cidade. O que se nota é que as pessoas que ainda estão na zona rural são aquelas que darão continuidade às atividades da família ou aquelas que retiram seu sustento da própria terra.

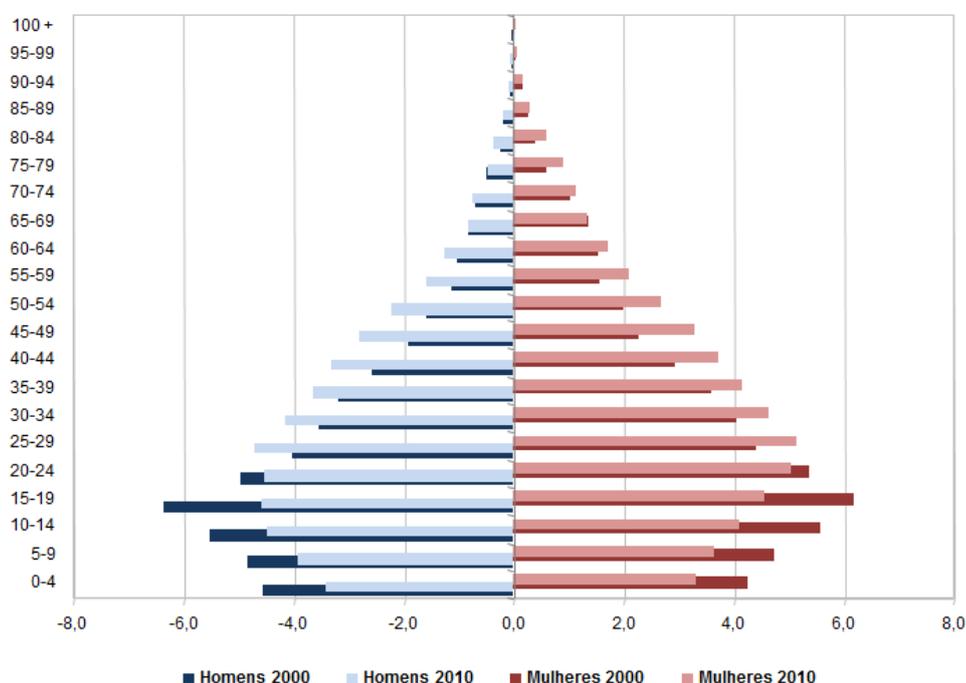
Na área rural censitária, a população predominante é de homens e mulheres entre 20 e 24 anos. A quantidade de mulheres idosas residentes nessa área é superior à de homens idosos.

Em 2000, a maioria da população do município era mais jovem, entre 15 e 19 anos. Em 2010 esse perfil mudou para 25 a 29 anos, ficando mais adulta e afunilando mais a base da pirâmide demográfica (Figura 12).

Aproximadamente 53% da população total são mulheres, das quais 20% possui entre 20 a 29 anos. Entre os homens, 20% têm idades entre 15 e 19 anos e entre 25 e 29 anos de idade.

A população ativa (62,8%) ainda é superior à população de dependentes, que são as crianças e os aposentados (21,8%).

Figura 12 - Distribuição etária da população por sexo - 2000/2010



Fonte: IBGE, Censos Demográficos: 2000 e 2010.

Elaboração: SEI/DIPEQ/COPESP. Dados sistematizados a partir do BME: 2000.

O fluxo de pessoas entre Cruz das Almas e os municípios vizinhos são diários, principalmente para estudar, trabalhar ou usufruir dos setores de comércio e serviços. Há também uma cooperativa de transportes que auxilia nesse deslocamento. Esses transportes são divididos em dois eixos: os que se destinam aos municípios de Sapeaçu, Conceição do Almeida, São Felipe e Santo Antônio de Jesus; e os que se destinam aos municípios de Cabaceiras do Paraguaçu, Governador Mangabeira, Cachoeira, São Felix e Muritiba.

Há um estudo do último Censo do IBGE que mostra o deslocamento dessas pessoas que saem de Cruz das Almas ou que têm o município como destino. Não há uma categorização se a saída é da zona rural ou urbana, apenas deslocamento entre municípios, tanto dentro do estado ou fora.

O objetivo é mostrar o fluxo de pessoas que transitam no município, explorando suas principais atividades, o que tem a oferecer e sua importância no cenário local.

A Figura 13 mostra o deslocamento de destino das pessoas que residem em Cruz das Almas. As pessoas que saem do município transitam mais entre os municípios do estado e alguns vão para outros estados como Rondônia, Mato Grosso, São Paulo,

Paraná, Maranhão, Piauí, Ceará e Paraíba. Os municípios que sobressaem nesse deslocamento são os mais próximos dentro do estado da Bahia.

Figura 13 – Deslocamento de pessoas que saem de Cruz das Almas-BA (2010)



Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2010.

Segundo o levantamento, a maioria das pessoas que se deslocam somente para trabalho tem como destino as cidades de Salvador, Sapeaçu, Santo Antônio de Jesus e Governador Mangabeira. Já as que se deslocam somente para estudos vão para Salvador, Sapeaçu, Santo Antônio de Jesus e Feira de Santana. E as pessoas que fazem as duas atividades, em sua maioria, vão para Salvador e Feira de Santana.

Como se pode observar, são municípios próximos que permitem esse deslocamento de ir e vir em um dia a depender da necessidade, o que garante sua permanência dentro de Cruz das Almas.

Todos esses municípios citados possuem Universidades Federais, Estaduais, Institutos Federais e polo de Faculdades a distância (EAD), geradores de trabalho e educação, assim como um forte setor de comércio e serviços, que resulta grandes atrativos motivadores desse deslocamento.

Figura 14 – Deslocamento de Destino ao município de Cruz das Almas – BA (2010)



Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2010.

Já as pessoas que se deslocam com destino a Cruz das Almas são oriundas de locais mais próximos do Brasil ainda com predominância do próprio estado. As pessoas

que se deslocam somente para trabalho, são de cidades próximas, como Muritiba, Feira de Santana, Salvador, Sapeaçu e Governador Mangabeira. Para quem chega somente para estudo, as cidades predominantes são Muritiba, São Felipe, Cabaceiras do Paraguaçu, São Paulo, Conceição do Almeida, Feira de Santana e Sapeaçu. Já quem executa as duas atividades dentro do município é de Feira de Santana, Santo Antônio de Jesus e Conceição do Almeida (Figura 14).

A proporção de pessoas que se deslocam com destino ao município é maior do que os que originam de Cruz das Almas para outros locais. Deslocamentos de destino resultam em 94 municípios formando em torno de 11 arranjos populacionais diferentes. São aproximadamente 5.800 pessoas nessa migração pendular.

No deslocamento de origem, são mais de 3000 pessoas que saem de Cruz das Almas em direção a 53 municípios, formando 12 arranjos populacionais diferentes.

Os últimos três censos demográficos mostraram que o número de pessoas residentes que não são naturais do município tem aumentado. Em 1991 era 22,1%, em 2000 aumentou para 22,6%, em 2010 já registrava 28%. Já o número das pessoas residentes não naturais do estado da Bahia teve aumento pouco significativo, 2,7% (1991 e 2000) e 3,8% (IBGE, 2010).

Tabela 4 – Cruz das Almas - População residente, por naturalidade em relação ao município e à Unidade da Federação (1991, 2000, 2010)

Censo Demográfico	Naturalidade em relação ao município		Naturalidade em relação à UF	
	Natural	Não natural	Natural	Não natural
1991	35.698	10.160	44.597	1.261
2000	40.486	12.563	51.576	1.473
2010	42.176	16.430	56.271	2.335

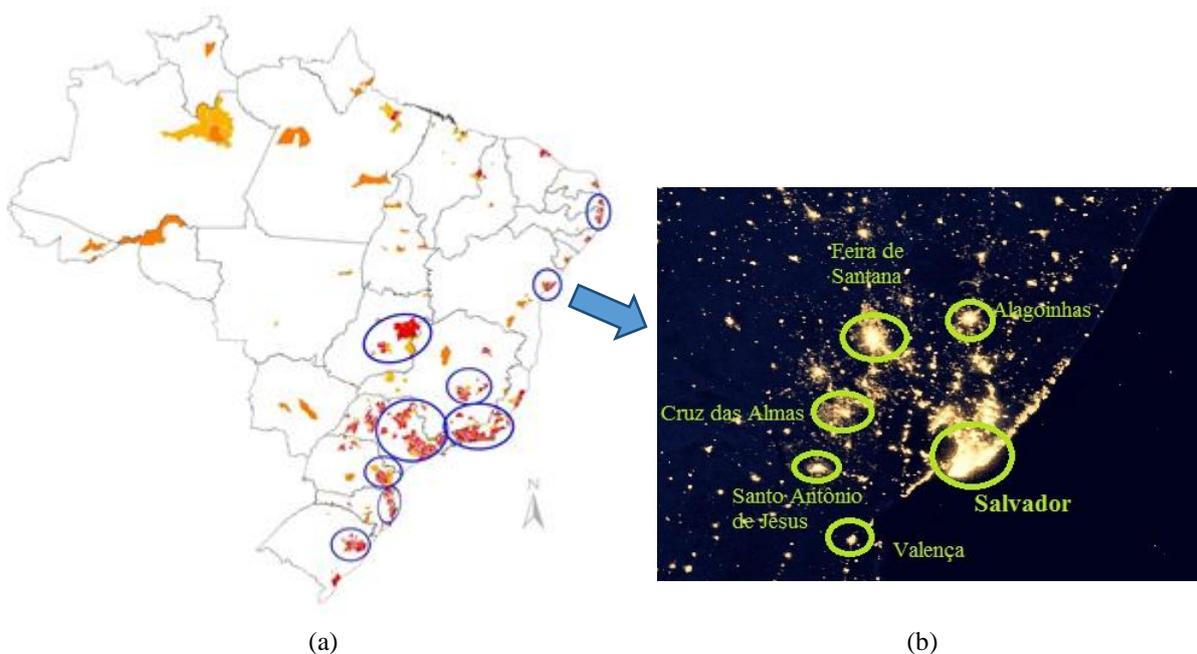
Fonte: SEI, 2010.

Para ter dimensão de quanto a cidade cresceu e se desenvolveu, principalmente com essas duas grandes instituições federais, EMBRAPA e UFRB, que deram um maior dinamismo, não somente para Cruz das Almas como toda região circunvizinha, ela aparece nos chamados arranjos urbanos-regionais do Brasil, sendo o centro-sub-regional do arranjo urbano de Salvador.

No Brasil, foram identificados nove possíveis arranjos urbano-regionais: São Paulo; Rio de Janeiro; Brasília e Goiânia; Porto Alegre; Curitiba e Leste Catarinense; Belo Horizonte; Salvador; Recife e João Pessoa (Figura 15).

As principais características dos arranjos urbano-regionais são: unidades concentradoras de população, relevância econômico-social e infraestrutura tecnológica; também possuem elevada densidade urbana e forte articulação regional; extrema complexidade, devido a multiplicidade de fluxos multidirecionais de pessoas, mercadorias, conhecimentos e relações de poder que perpassam seu interior (MOURA, 2009).

Figura 15 – Arranjos urbanos-regionais do Brasil (a) e de Salvador (b)



Fonte: MOURA, 2009

Na figura em destaque está a imagem de satélite do arranjo urbano-regional de Salvador, no qual os pontos luminosos em destaque são: como Metrópole - Salvador; como Capital Regional - Feira de Santana; e como Centro Subregionais - Santo Antonio de Jesus, Cruz das Almas, Alagoinhas e Valença.

De acordo com Moura (2009), Cruz das Almas é classificada como centro subregional B, o que significa que esta categoria tem area de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se em geral, apenas

com as três metrópolis nacionais. Possuem maior ocorrência nas áreas de ocupação do Nordeste e do Centro Sul, e mais esparsa nos espaços menos densamente povoados das regiões Norte e Centro Oeste.

Cruz das Almas teve expansão física (não além dos limites territoriais, e sim para espaços antes não habitados), econômica e funcionalmente, caracterizando-se como o solo mais valorizado para especulação imobiliária da região. Já possui casas de alto padrão, condomínios, hotéis, entre outros, pode-se afirmar que já há verticalização urbana na cidade.

Os arranjos urbano-regionais também concentram elevado volume de pessoas pobres, carentes e de deficits, mais em municípios de maior porte e com melhores indicadores de desenvolvimento econômico e social.

5.3.4 – Informações Sociais

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do município, em 2010, é de 0,699. A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é longevidade, com índice de 0,796, seguida de renda, com índice de 0,659, e de educação, com índice de 0,650. Ocupa a 1934ª posição entre os municípios brasileiros (ATLAS BRASIL, 2013).

Aproximadamente 50% da população do município de Cruz das Almas está inserida no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico)⁹. No mês de março de 2016, 10.561 famílias com renda até três salários mínimos, cadastradas recebiam algum tipo de benefício. Dessas famílias, em torno de 37,4% possuem renda per capita mensal entre R\$154,01 e ½ salário mínimo. São 4.678 famílias que recebem o benefício do Programa Bolsa Família, em torno de 8% da população total do município (BRASIL, 2016).

São vários tipos de benefícios às pessoas cadastradas. As beneficiadas geralmente são gestantes a partir de 14 anos, jovens entre 16 e 17 anos que frequentam a escola e famílias que estão em situação de pobreza extrema. O município ainda possuía, em 2010, 19,4% de sua população em situação de pobreza.

⁹ O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País. Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios.

No que se refere à renda da população, em 2015, o salário médio mensal era de 2,5 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 20,2%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição 20 de 417. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 41,4% da população nessas condições, o que o colocava na posição 395ª de 417 dentre as cidades do estado e na posição 2.556ª de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2016).

5.3.5 – Saúde

A cidade dispõe, atualmente, de 16 estabelecimentos de saúde na rede pública. A Santa Casa de Misericórdia ficou, durante muitos anos, em situação difícil de manter, até não resistir mais e fechar as portas no ano passado por falta de verba do governo do Estado.

Inaugurada em 2012, a Unidade de Pronto Atendimento 24h – UPA, atende casos de emergência do município e região. Casos mais graves são encaminhados para o Hospital Regional de Santo Antônio de Jesus.

Tabela 5 – Estabelecimentos de saúde em Cruz das Almas – BA (2016)

Estabelecimentos de saúde				
Local	Postos de saúde	UPA	Hospital	Total
Urbana	07	1	1	9
Rural	07	0	0	7

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Há 14 postos e unidades básicas de saúde da família no município. São sete na área urbana, número inferior a demanda de aproximadamente 50.000 pessoas (Tabela 5). O município também conta com um Hospital que possui ambulatório. Quem precisa de exames e tratamentos mais avançados, até mesmo na rede particular, precisa se deslocar para Santo Antônio de Jesus, Feira de Santana ou Salvador.

A proporção de cobertura do atendimento das equipes dos postos de saúde atinge em torno de 70% da população (SEI, 2015).

5.3.6 – Rede de Ensino

Na rede de ensino regular, são 67 unidades distribuídas nas dependências administrativas: 5 estaduais, 49 municipais e 13 na rede privada. Deste total, 40 unidades se localizam na área urbana e 27 na área rural. São 11.057 matrículas distribuídas na educação infantil, ensino fundamental e médio e educação de jovens e adultos, no ensino público do município (INEP, 2015).

Quanto ao ensino superior, possui uma Universidade Federal (UFRB), e três particulares distribuídos entre ensino presencial e à distância (Universidade Norte do Paraná – UNOPAR, Universidade Paulista – UNIP e Universidade Salvador – UNIFACS). A Faculdade Maria Milza - FAMAM pertenceu por muitos anos ao município, mas, por questões políticas e incentivos fiscais, passou a se instalar no município vizinho, em Governador Mangabeira.

Apesar do número considerado de matrículas no ensino público e do elevado número de pessoas cadastradas no CadÚnico, a taxa de analfabetismo no município é de 10,6%.

Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 4,3 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3,1. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 198ª de 417. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 281ª de 417. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 97,2 em 2010. Isso posicionava o município na posição 227ª de 417 dentre as cidades do estado e na posição 3382ª de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2016).

5.3.7 – Economia

A economia do município é voltada em torno da agricultura, com destaque para plantações de fumo, laranja, limão tahiti e mandioca. O município possui várias indústrias e distribuidoras nacionais que exportam seus produtos para vários países. Conhecida por ser apelidada de "Capital do Fumo" é a maior produtora de tabaco da Bahia e possui muitas indústrias voltadas para a cultura do fumo. É uma das maiores exportadoras de fumo da América Latina, distribuindo mais de 1000 toneladas de fumo por ano a países de todo o mundo.

No setor secundário a cidade também se destaca, a indústria cruzalmense é conhecida por ter um polo industrial calçadista e têxtil, que abriga filiais de empresas do ramo.

No setor terciário, a cidade possui várias redes de serviços, grandes cadeias de lojas, além de possuir cinco agências bancárias.

O Produto Interno Bruto é de 81,26% no setor de serviços, 11,05% na indústria e 7,7% na agropecuária (SEI, 2015).

Em 2014, o PIB per capita era de R\$ 12.703,53. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 51ª de 417. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 2998ª de 5570. Em 2015, tinha 85% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 324ª de 417 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 3117ª de 5570 (IBGE, 2016).

5.4 – Mortes violentas registradas em Cruz das Almas e região - IBGE (2003-2014)

Como já foi mencionada anteriormente a dimensão da violência no município, é interessante mostrar a dimensão dos óbitos, a partir dos registros do IBGE informados por Cartórios de Registro Civil.

De acordo com os dados levantados pelo IBGE, entre os anos de 2003 e 2014, no município de Cruz das Almas foram registrados 3.247 óbitos de acordo com sua natureza, entre mortes natural e/ou violenta.

Os registros mostram que a maioria das mortes é de pessoas solteiras, causas naturais, homens, local do registro em hospitais e idosos entre 75 e 79 anos de idade.

As mortes violentas aumentaram em torno de 47% em 2014, em relação ao ano anterior. São consideradas mortes violentas por causas externas como acidentes de trânsito, afogamentos, suicídios, homicídios, quedas acidentais, entre outros.

Neste mesmo ano, 2014, das 52 mortes violentas registradas, 27 foram em via pública sendo que 26 foram do sexo masculino, e 20 registros em domicílio, sendo 18 do sexo masculino, os outros registros foram 4 em hospital e 1 em outro local.

A maioria das mortes em via pública é de jovens na faixa de 20 a 24 anos de idade e de 30 a 39 anos.

Tabela 6 - Óbitos de natureza violenta ocorridos em Hospital, Domicílio e Via pública. Microrregião de Santo Antônio de Jesus – BA (2013-2014)

Municípios	Hospital		Domicílio		Via pública	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Aratuípe					2	1
Cabaceiras do Paraguaçu			2		1	4
Cachoeira		2	5	2	11	10
Castro Alves	1		1	3	4	6
Conceição do Almeida			2		5	8
Cruz das Almas	2	4	10	20	13	27
Dom Macedo Costa	2					
Governador Mangabeira		1	3	4	15	20
Jaguaripe				1	4	5
Maragogipe	1	2	6	3	11	18
Muniz Ferreira			1		2	2
Muritiba			7	2	9	8
Nazaré	4	1	2	2	5	7
Salinas da Margarida	2			1	3	3
Santo Amaro	7	4	4	2	14	15
Santo Antônio de Jesus	59	78	11	8	28	13
São Felipe		4	3	2	9	11
São Félix	2	3	2		3	9
Sapeaçu	1	2	1		2	1
Saubara			1	1	6	5
Varzedo					4	5
TOTAL	81	101	61	51	151	178

Fonte: IBGE. SIDRA, 2015.

Comparando a Microrregião geográfica de Santo Antônio de Jesus, na qual Cruz das Almas está inserida e mais 20 municípios próximos, os dados de morte violentas também colocam a cidade em evidência (Tabela 6). Nos dados de via pública em 2014, Cruz das Almas está em primeiro lugar com 27 mortes, Governador Mangabeira com 20 e Maragogipe com 18 mortes em via pública. Se comparar com 2013, Santo Antônio de

Jesus está em primeiro com 28 mortes, em seguida, Governador Mangabeira com 15, Santo Amaro com 14 e Cruz das Almas com 13 mortes em via pública.

Nas mortes violentas ocorridas no domicílio em 2014, Cruz das Almas registrou 20 ocorrências e Santo Antônio de Jesus, 8. Em 2013, Santo Antônio de Jesus teve 11 registros e Cruz das Almas teve 10.

Nas mortes violentas registradas em Hospitais, Santo Antônio de Jesus por ter um Hospital Regional atende a maior parte das vítimas da região e, por isso, possui os maiores registros, foram 79 em 2014 e 60 em 2013.

A seguir, são apresentadas as mortes violentas registradas pela Secretaria de Segurança Pública do estado da Bahia no período de 2010 a 2015.

5.5 – Análise dos dados dos Crimes Violentos Letais Intencionais na AISP 33 – 2010 a 2015

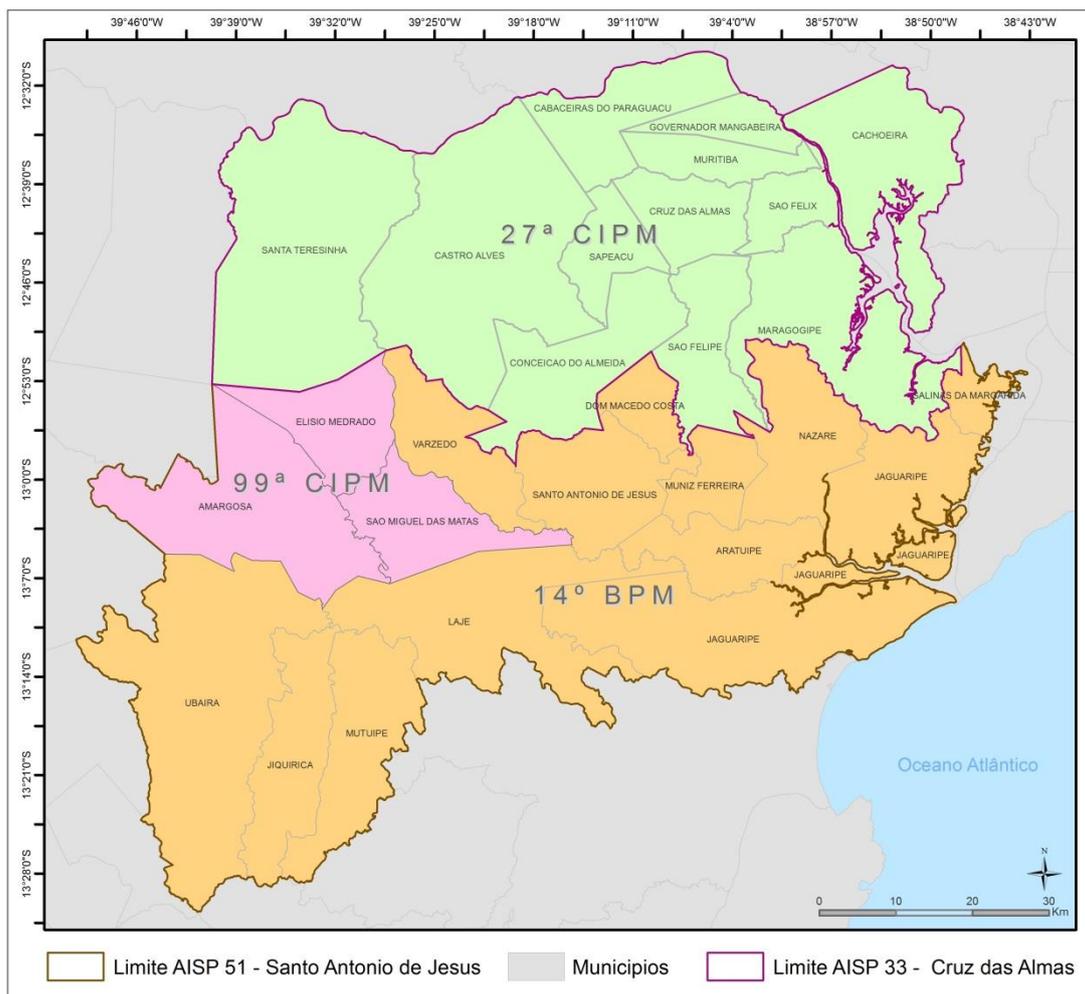
A AISP 33, da qual o município sede é Cruz das Almas, é composta por doze municípios: Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muritiba, Santa Teresinha, São Felipe, São Felix e Sapeaçu.

Essa divisão foi estabelecida a partir do decreto 13.561, de 02 de janeiro de 2012, portanto pode haver divergências nos dados, dos anos anteriores, dos municípios integrantes das AISP, como está registrado na publicação dos delitos pela SSP no ano de 2011, na qual essa divisão é estabelecida por Coordenação Regional de Polícia Civil do Interior (COORPIN).

As COORPINs são responsáveis por dar suporte operacional as Companhias e Batalhões do interior. Têm por finalidade coordenar e supervisionar a atuação das unidades policiais que lhes são subordinadas e são dirigidas por Delegados de Polícia Civil, da ativa, no mínimo, na classe II.

A AISP 33, faz parte da 4ª COORPIN, juntamente com a AISP 51 – Santo Antônio de Jesus. Portanto, dos 23 municípios que estão inseridos nesta Coordenação, no ano de 2011, apenas sete são da AISP 33.

Figura 16 – Municípios pertencentes a 4ª COORPIN

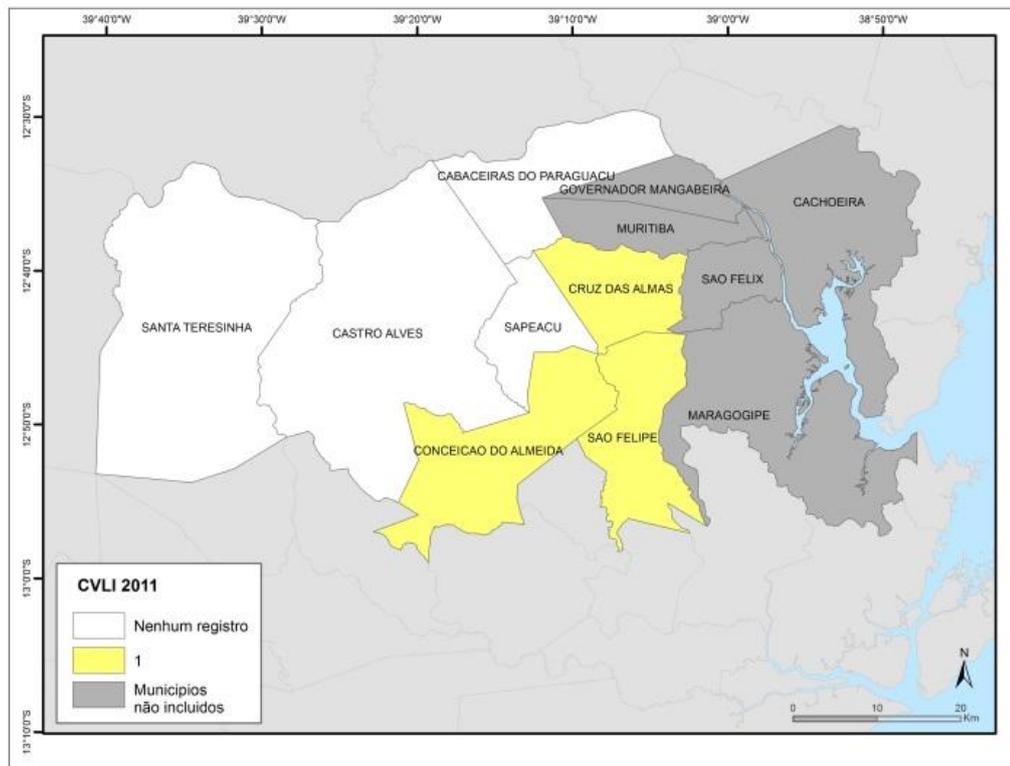


FONTE: SSP, 2015

Na AISP 33, a unidade da polícia militar responsável é 27ª Companhia Independente, com sede em Cruz das Almas. Na AISP 51, é o 14º Batalhão com sede em Santo Antônio de Jesus, e a 99ª CIPM com sede em Amargosa (Figura 16).

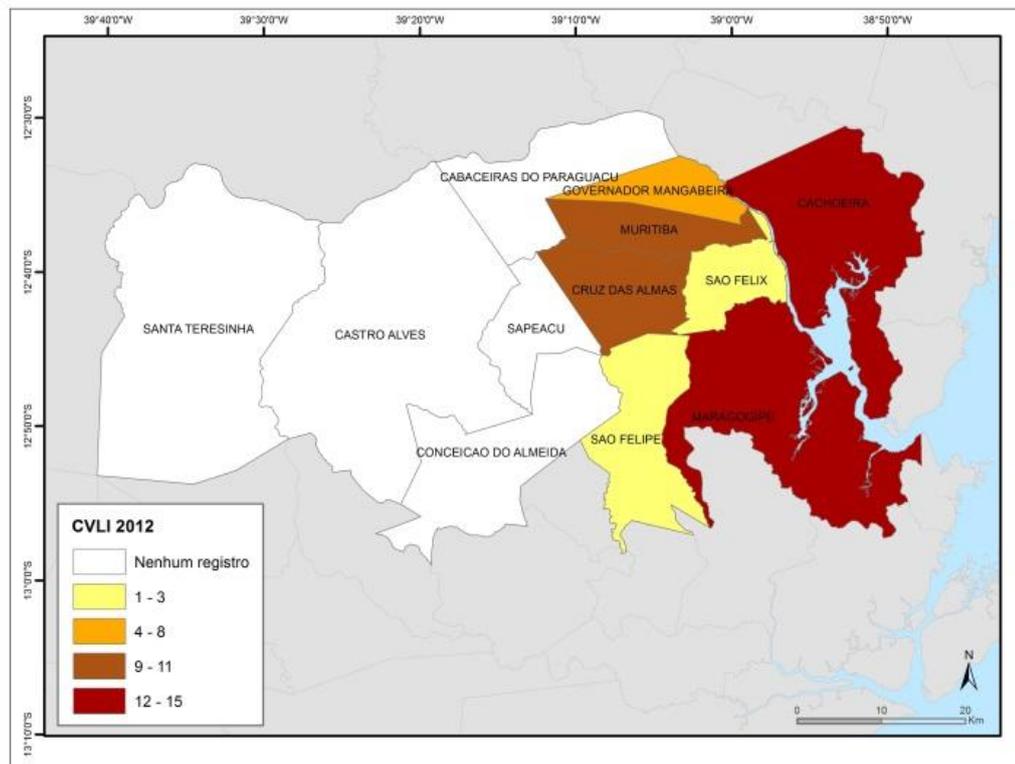
As figuras 17 a 21 representam a evolução por município dos CVLI ocorridos na AISP 33 entre 2011 e 2015. Os mapas temáticos por gradação de cores permitem visualizar os municípios com maior registro de ocorrências. Como mencionado anteriormente, em 2011 não havia a divisão das AISP, portanto, no mapa, há alguns municípios que não possuem dados registrados. Foram contabilizadas ocorrências nos municípios de Cruz das Almas, São Felipe e Conceição do Almeida (Figura 17).

Figura 17 – Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2011)

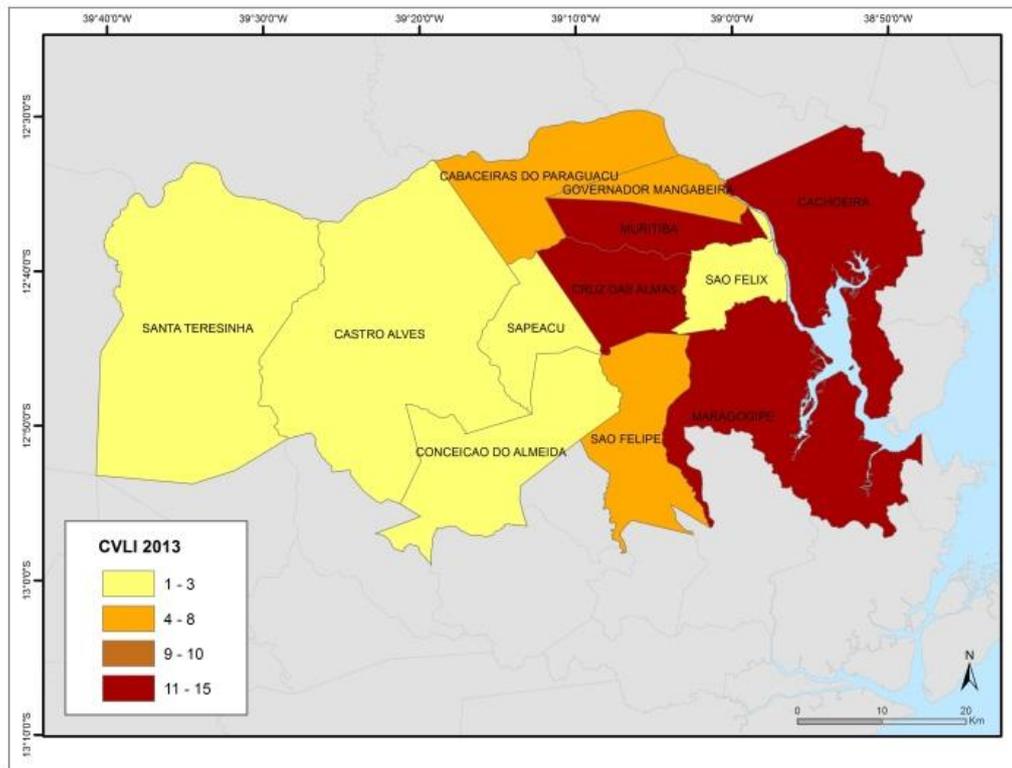


Fonte: SSP, 2015

Figura 18 – Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2012)

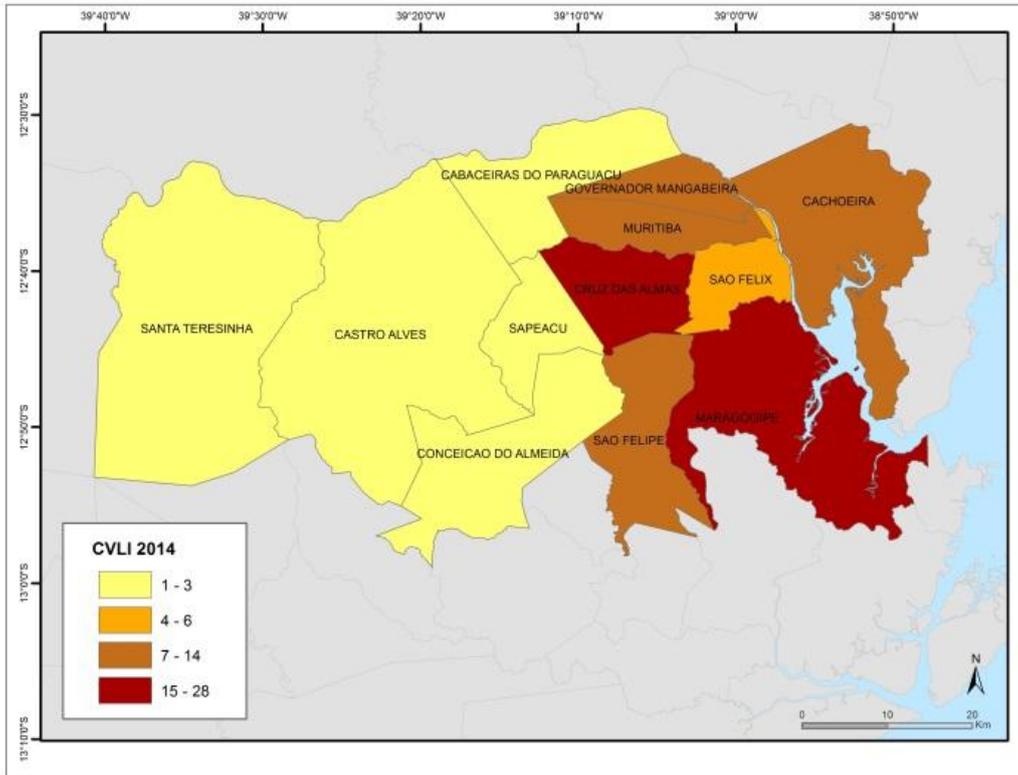


Fonte: SSP, 2015



Fonte: SSP, 2015

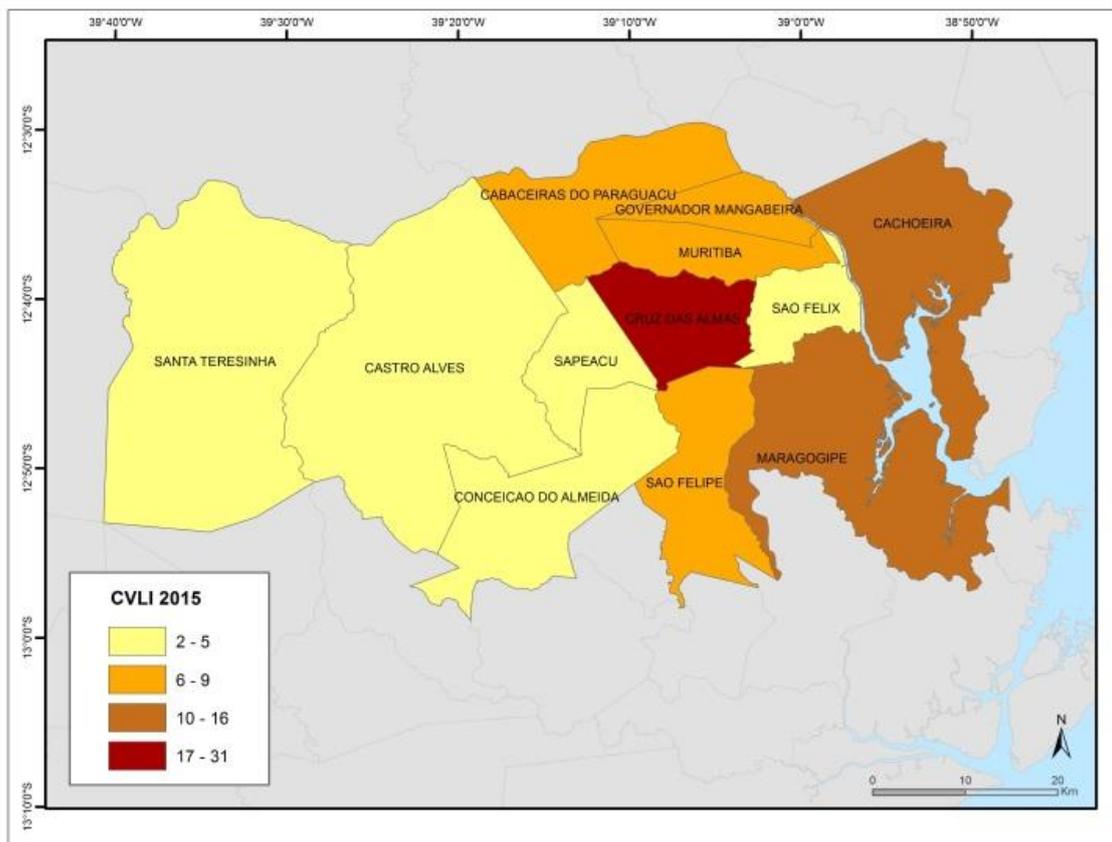
Figura 12 – Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2013)



Fonte: SSP, 2015

1 Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2014)

Figura 21 – Estado da Bahia: AISP 33 – CVLI por Município (2015)



Fonte: SSP, 2016

No ano de 2012, os municípios em destaque são Cachoeira e Maragogipe, com 14 e 15 CVLI registrados, respectivamente (Figura 18). Por outro lado, as tentativas de homicídios em Cachoeira e Cruz das Almas apresentam índices elevados, neste ano, de 28 e 13 tentativas, respectivamente. Vale ressaltar que a tentativa de homicídio é o homicídio malsucedido.

Já em 2013, os índices continuam o mesmo em Maragogipe (15). Cachoeira e Muritiba registram também 15 ocorrências, seguido de Cruz das Almas com 14 CVLI (Figura 19). Em 2014, os índices em Cruz das Almas aumentaram 100% em comparação ao ano anterior, foram 27 homicídios e 1 latrocínio (Figura 20). Em 2015, os índices continuaram a aumentar, foram registrados 31 CVLI no município (Figura 21).

A AISP 33 ocupa 6ª posição no ranking em relação a quantidade de CVLI entre as nove AISP da RISP Leste do interior do estado da Bahia.

5.6 – Mapeamento dos CVLI no município de Cruz das Almas – Ba

Como já mencionado anteriormente, o município de Cruz das Almas cresceu e desenvolveu, consideravelmente, nos últimos anos. Com esse crescimento econômico, social, também incluem o aumento da violência não só na área urbana como também na rural.

A sensação de insegurança é subjetiva, mas abrange parte da população residente. Ao transitar pela cidade, a qualquer momento do dia, se pode ser surpreendido por algum meliante. Começa por pequenos furtos, de objetos sem valor aparente, mas que são surrupiados para se tornarem objeto de troca ou venda. Residências e estabelecimentos comerciais já foram invadidos ou arrombados para tal finalidade. O roubo a transeuntes, grande parte são cometidos por pessoas de motocicleta e em dupla, mas há casos que pessoas a pé também cometem esses delitos.

Um dos principais delitos que está cada vez mais recorrente no município, é o roubo de veículos. De 2011 até 2015 esse índice aumentou aproximadamente 70%. Não há uma categorização por tipo de veículo. A frota do município em 2015 é de 41,6% de motocicletas e 35,4% de automóveis (IBGE, 2015).

De acordo com a Delegacia Territorial (DT) local, no ano de 2015, houve uma maior cobrança por parte da Secretaria de Segurança Pública no registro dos demais delitos. Antes, a cobrança era maior para índices de homicídios.

A DT do município possui uma viatura, três escrivães, nove investigadores, três técnicos administrativos e um delegado que atende o município de Cruz das Almas e São Miguel das Matas. Desde 2013, são solicitadas mais viaturas para o município (Pesquisa de Campo, 2016).

Atualmente, há dois presos na carceragem, apreendidos por serem encontrados com drogas. A justiça determinou a interdição da cela por falta de infraestrutura¹⁰. Geralmente, as pessoas detidas ficam à disposição da Justiça e são deslocados para presídios a depender do tipo de delito cometido.

Para uma maior precisão das informações dos delitos, em 2015, também mudou o sistema de registros. Antes o sistema era o NOTES e passou para o SIGIP (Sistema de Informação e Gestão Integrada Policial). Este novo sistema é mais completo e permite maiores informações das ocorrências. Entretanto, segundo os operadores que o utilizam, o sistema é mais lento e a ocorrência leva mais tempo para ser finalizada, principalmente com o provedor de 1 megabyte de que a DT dispõe, que frequentemente sofre interrupções dificultando todo o processo (Figura 22).

FIGURA 22 – Interface do Sistema de Informação e Gestão Integrada Policial (SIGIP)

The figure displays two screenshots of the SIGIP (Sistema de Informação e Gestão Integrada Policial) interface. The left screenshot shows the 'Incluir Ocorrência PC - Fato Delituoso' form, and the right screenshot shows the 'Buscar Ocorrências PC' search form. Both screens display various input fields for registration and search, including unit, date, time, and status.

Left Screenshot: Incluir Ocorrência PC - Fato Delituoso

Operação: Administração | Segunda-feira, 25 de Julho de 2016

Usuário: [Redacted] | Operação/Ocorrência PC/Incluir Fato Delituoso

Incluir Ocorrência PC - Fato Delituoso

Nº da Ocorrência: [Redacted] | Data/Hora Registro: 25/07/2016 15:18 | Aproveitamento: [Selezione]

Situação: [Redacted] | Número: [Redacted]

Responsável Registro: Unidade: 4^aCRPN C ALMAS | Posto: [Selezione] | Responsável pela Ocorrência: Unidade: [Selezione] | Delegado: [Redacted]

Histórico do Fato | Pessoas Envolvidas | Objetos Envolvidos | Local do Fato | Infração Penal | Peças

Dados da Ocorrência: Tipo do Fato: Delituoso | Especialidade: [Selezione] | Sigilos: Não

Origem: *Origem: [Selezione]

Motivação: [Selezione] | Meio Empregado: [Selezione]

Dados do Fato: *Data/Hora: [Redacted] / [Redacted] | *Descrição: [Redacted]

Providências Adotadas: Data: [Redacted] | Providência: [Redacted]

Right Screenshot: Buscar Ocorrências PC

Operação: Administração | Segunda-feira, 25 de Julho de 2016

Usuário: [Redacted] | Operação/Ocorrência PC/Buscar Ocorrência PC

Buscar Ocorrências PC

Unidade do Registro: 4^aCRPN C ALMAS | Matrícula do Delegado Responsável: [Redacted]

Nº da Ocorrência PC: 4^aCRPN C ALMAS | Período de Registro: [Redacted] à [Redacted]

Evento: [Redacted] | Situação da Ocorrência: Todos

Tipo de Ocorrência: Todos | Natureza: [Redacted]

Unidade Destino: Todos | Unidade/Circunscrição: Todos

Fato: Período: [Redacted] à [Redacted] | Município: Todos

Tipo de Logradouro: Selezione | Logradouro: [Redacted]

Bairro: [Redacted]

Pessoa Envolvida: Nome: [Redacted] | Tipo: Física (selecionado) | Jurídica | Outros

Origem: Referência: [Redacted] | Data/Hora de Recebimento: [Redacted] / [Redacted] | Data do Documento: [Redacted]

Órgão Origem: Selezione | Nome Autoridade Remetente: [Redacted]

[Buscar]

NºOcorrência	Tipo	Data do Registro	Envolvidos	Local do Fato	Situação	
Mais Ações.....	OK	Incluir Fato Delituoso	Incluir Fato Não Delituoso	Incluir Perda/Extravio	Alterar	Deletar

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

As ocorrências feitas no local do fato são registradas em papel e, em seguida, transcritas para o Sistema. O SIGIP permite o envio do boletim de ocorrência para o e-mail de quem fez o registro, o que é mais cômodo e diminui o tempo de espera na finalização da ocorrência.

Como se pode observar na figura 22, o sistema permite o cadastro de várias informações como histórico do fato, pessoas envolvidas, objetos envolvidos, local do fato, infração penal e peças, assim como localizar a ocorrência após o cadastro. Com esse novo sistema a Polícia Militar e o Departamento de Polícia Técnica também tem acesso as informações.

Mesmo com um sistema em que podem ser acrescentadas várias informações, os dados referentes à CVLI não são completos. Segundo os operadores, no local onde é preenchido o endereço, o sistema não permite colocar adicional. Isso porque, geralmente, os homicídios não ocorrem em via pública e não há uma divisão de bairros na cidade. Sendo assim, usam-se pontos de referência.

O sistema também não faz uma listagem das ocorrências registradas. Caso precise, é necessário utilizar a ferramenta de busca. Além disso, quando o operador volta à página anterior, a última pesquisa não fica salva e precisa ser refeita.

De acordo com os dados coletados, as áreas mais críticas são conhecidas como Areal, Fazenda Miradouro, Itapicuru e Tabela. Algumas ocorrências estão registradas como Centro, mas, ao analisar os endereços, são áreas que não pertencem à localidade referida.

Vale ressaltar que muitos loteamentos foram criados em Cruz das Almas, muitos de maneira irregular. Entre 1990 e 2004, foram criados na cidade 22 novos loteamentos. Nessa época ocorreu um número relevante de projetos de parcelamento do solo urbano aprovados pelo poder público municipal (OLIVEIRA, 2012).

O surgimento desses loteamentos teve início com a consolidação da economia fumageira no município, que contribuiu para atrair pessoas de diferentes localidades da região. A maioria das áreas residenciais teve origem mediante o fracionamento de glebas e a comercialização de lotes, sobretudo nas áreas periféricas da cidade, como o bairro da Suzana, que fica próximo ao Centro da cidade.

Entre 1990 e 2012, foram aprovados 32 novos projetos de parcelamento do solo, levando à implantação de um número elevado de bairros, originados de loteamentos voltados à população de baixa renda, implantados sem a devida infraestrutura urbana (OLIVEIRA, 2012).

Os loteamentos Areal e Fazenda Miradouro foram implantados e começaram a ser povoados em 1993 e 1994, na região leste da zona urbana, juntamente com outros loteamentos como Primavera, São José, Brejinhos, Planalto e Orlando Monteiro de Carvalho. Estes loteamentos encontram-se em situação irregular (OLIVEIRA, 2012).

Retomando ao mapeamento dos CVLI, na figura 23, foram mapeados os CVLI do ano de 2010. Foram 3 registros nas localidades da Tabela e Alberto Passos. Para melhor visualização, foi feito um recorte da área principal que possui base cartográfica.

Figura 23 – Cruz das Almas: CVLI 2010



Fonte: DT. Pesquisa de Campo, 2016.



Figura 24 – Cruz das Almas: CVLI 2011

Fonte: DT. Pesquisa de Campo, 2016.

Em 2011, foram 2 registros, mas foi possível localizar somente um, nas proximidades da BR 101 (Figura 24).

Na Figura 25, foram mapeados os CVLI do ano de 2012. Foram sete ocorrências, duas não mapeadas. A área do Itapicuru teve dois registros.

A localidade do Itapirucu modificou muito sua paisagem nos últimos anos. Possui suas ruas principais e calçadas extensas. Muitas residências foram construídas e o comércio cresceu consideravelmente para atender às demandas da população. Isso torna a localidade muito ‘visada’ pelos criminosos.

Na Figura 26, os dados mapeados são de 2013. Dos 11 CVLI coletados, somente dois não foram localizados. A localidade com mais ocorrências, no ano, foi o Centro.

Vale ressaltar que os registros coletados no Sistema diferem dos dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública. Isso pode ocorrer por conta da pesquisa no sistema, no qual é preciso digitar o nome do delito, por exemplo, e a escrita pode não estar correta, logo a busca não será realizada corretamente; ou podem até não ter sido lançados no sistema, por alguma outra falha.

Figura 25 – Cruz das Almas: CVLI 2012



Fonte: DT. Pesquisa de Campo, 2016.



Figura 26 – Cruz das Almas: CVLI 2013

Fonte: DT. Pesquisa de Campo, 2016.

Figura 27 – Cruz das Almas: CVLI 2014

Fonte: DT. Pesquisa de Campo, 2016.

Em 2014 (Figura 27), os pontos são mais concentrados, tendo registro de dois duplos homicídios na localidade Primavera e na Tabela. A localidade Primavera é um loteamento mais residencial, com novas construções e ruas ainda sem pavimentação.



Figura 28 – Cruz das Almas: CVLI 2015

Fonte: DT. Pesquisa de Campo, 2016.

No ano de 2015 (Figura 28), é possível observar a disseminação das ocorrências pela cidade. Mas a maioria ocorre nas mesmas áreas: Areal, Miradouro, Itapicuru e Tabela. Os loteamentos Areal e Miradouro são vizinhos e ficam mais distantes do Itapicuru e Tabela, que também são vizinhos.

Várias ocorrências são registradas nas áreas rurais, mas sem uma definição dos limites não foi possível mapeá-las.

O perfil das vítimas dessas ocorrências nesse período de 2010-2015, estão na faixa entre 16 a 61 anos, com predominância de jovens dos 17 aos 19, e de 21 a 29 anos, e a escolaridade máxima é o segundo grau completo. Referente ao meio empregado nos crimes, 77% foram por arma de fogo, 13% não foi informado, e os outros por arma branca e pauladas.

A quantidade de crimes elucidados é baixa devido à falta de informações que auxiliem as investigações. Além disso, as pessoas que presenciam os fatos não querem se envolver por medo de retaliações. Há casos, por exemplo, em que familiares das

vítimas sabem quem foi o autor do crime, mas preferem não relatar, o que dificulta a conclusão do inquérito.

Portanto, a geolocalização é uma importante ferramenta na análise criminal. As coordenadas da localização da ocorrência conseguem atingir um nível alto de precisão e especificação da informação, auxiliando na gestão das políticas de segurança. A coleta das coordenadas dos locais dos crimes violentos é um problema que não será simples de se resolver, pois ainda precisa de todo um aparato tecnológico, principalmente a atualização de bases cartográficas nos municípios do interior (que possui custos elevados), além da adequação (efetivo, viaturas e equipamentos) e da capacitação dos profissionais.

5.7 O que está sendo feito para a diminuição da violência no município

Com o intuito de discutir e definir estratégias para a segurança pública no município, estão sendo realizados fóruns e seminários com autoridades e representantes locais. Iniciou-se, no mês de novembro do ano de 2015, a primeira reunião com autoridades do poder legislativo, judiciário, executivo municipal, sociedade civil e imprensa regional. Nesse momento, foram levantados alguns pontos relevantes, como a situação da Delegacia Territorial, a falta de efetivo das polícias militar e civil, a iluminação nas ruas com maiores ocorrências de delitos, blitz como forma de inibir a circulação de motocicletas (a maioria dos assaltos são praticados por motoqueiros), a criação de um comitê de segurança pública no município, entre outros.

Nos meses de janeiro e fevereiro de 2016, aconteceram o I e II “Fórum Permanente de Debates sobre Segurança Pública”, presididos pelo promotor de justiça. Na I Reunião do Fórum, os integrantes selecionaram um dos primeiros eixos de atuação, que é o envolvimento de adolescentes com o tráfico de drogas, e as ocorrências de roubo no município. Dentre as estratégias adotadas, estão o estímulo ao programa de Jovem Aprendiz, a elaboração de uma cartilha com orientações para as famílias sobre como perceber o envolvimento dos adolescentes com o tráfico de drogas e como agir a respeito, o desenvolvimento de um estudo de viabilidade sobre a colocação de câmeras de segurança em pontos estratégicos do município, além de ações de controle relativas a motocicletas de origem criminosa, geralmente utilizadas em roubos.

Na II Reunião, foram discutidas as demandas da reunião anterior e também teve a participação da UFRB, que se prontificou, junto à Prefeitura, na organização de cursos para os profissionais que atuarão nessa área.

Além dos fóruns, ocorreu também um seminário no mês de junho sobre o tema. Este foi organizado pela secretaria de educação e contou com a participação de profissionais da área de saúde, educação, administração, políticas especiais, conselho tutelar e polícia militar. Neste seminário, foram discutidos o tema violência e fatores que a desencadeiam e sobre a formulação de políticas sociais voltadas para usuários de substâncias psicoativas. Nota-se que há uma discussão sobre o tema no município e é importante que as autoridades e a sociedade civil formem parcerias para juntos combaterem a criminalidade.

O município de Cruz das Almas possui guarda municipal instituída em 1967, através de decreto municipal. Inicialmente, suas funções se restringia a segurança patrimonial. Atualmente, conta com efetivo de 68 agentes e atua na preservação da ordem pública em praças, feira livre, eventos municipais, rondas escolares e auxílio a servidores e patrimônios públicos. Não utiliza armas letais, e sim bastões de descarga elétrica como equipamentos de proteção individual.

A Guarda Municipal de Cruz das Almas tem também realizado uma série de ações preventivas através da educação. São palestras nas escolas sobre uso indevido de álcool e outras drogas, e a questão bullying e outras formas de violência no ambiente escolar. Além disso, foi criada a Guarda Mirim de Cruz das Almas, em parceria com a Escola Municipal Senador Temístocles. São 40 crianças, que aprendem e exercitam noções de cidadania, meio ambiente, educação para o trânsito, esporte, cultura, lazer e reforço escolar.

Há também algumas solicitações feita pelo poder legislativo da cidade. São três reivindicações feitas por parlamentares: a criação de uma Coordenadoria Regional de Polícia, com Departamento de Polícia Técnica; a instalação de um Núcleo Especial de Atendimento à Mulher; e a instalação de plantão central nos finais de semana. Esta última já foi atendida, com a instalação de plantão central nos finais de semana, com atendimento policial ao município de Cruz das Almas e a mais onze municípios integrantes da 33ª AISP, com sede nesta cidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto, tem-se constatado a falta de atenção dos governantes aos problemas na área de segurança pública, evidenciada nas tentativas de se elaborar um Plano Nacional de Segurança Pública eficaz.

O Primeiro Plano, no governo FHC, tinha várias limitações, não trazia a identificação de metas claras e nem um conjunto de pontos determinados para se pensar políticas de segurança pública, no sentido de que a identificação levasse a mudanças estratégicas orientadas por metas claras.

O segundo Plano, do governo Lula, visava a articular o diálogo entre União, Estados e Municípios, em que cada unidade se esforçaria por implantar o projeto. Assim, o pacto federalista de se fazer e pensar políticas de segurança pública toma centralidade nos debates em torno dessas políticas, em especial, no fortalecimento das ações conjuntas entre as três esferas administrativas.

O SUSP, criado nesse segundo Plano, simboliza uma mudança por parte dos gestores públicos de enxergar a Segurança Pública como sendo fundamental para assegurar um Estado Democrático de Direito. Isso acontece a partir de políticas de segurança que busquem a integração operacional entre as polícias, apostando na valorização das ações policiais de inteligência bem como do gerenciamento e do melhor compartilhamento das informações entre as instituições policiais a respeito da segurança pública e da justiça criminal.

O SUSP não pode ficar somente no papel. É preciso criar uma metodologia única na contagem dos crimes para todos os estados, pois só assim será possível comparar todos por igual. O sistema judiciário também precisa agilizar sua parte. Há muitos presos à espera de julgamento. A população carcerária precisa de ressocialização dentro e fora das penitenciárias.

O Terceiro Plano, em 2007, também do governo Lula, o Pronasci foi um Plano promissor referente aos anteriores. Buscou novos conceitos de policiamento comunitário, segurança cidadã, tentou aproximar a polícia da comunidade. Mas, por problemas de gestão, também não continuou. As informações encontradas são de que esse projeto foi arquivado e a outro foi dada prioridade.

O Quarto Plano Nacional, no governo Dilma, não conseguiu atingir seu principal objetivo, que é a redução do número de homicídios. Houve algumas reduções pontuais em alguns locais, mas não há indícios de que foi por causa deste Plano.

Não há prioridade no governo federal na elaboração e implantação de um Plano Nacional. Nota-se que os Planos são anunciados quando a criminalidade se agrava e há fatos de grande repercussão nacional. Porém, quando se muda o governo, não há continuidade do programa vigente e outro é anunciado. Isso significa um gasto de dinheiro público em troca de se promover o governo e tentar fazer o novo, não aceitando heranças de gestões anteriores.

Entre as principais ações do governo federal, destaca-se a criação da SENASP, que atua até então, ampliando e atualizando os profissionais de segurança pública por meio de cursos de qualificação, com sua Rede Nacional de Educação a Distância. Essa foi uma ação que não se perdeu com as mudanças de governo.

Os municípios também ganharam atuação importante na segurança pública, mais ainda com a lei que oficializa a implantação da guarda municipal. Assim podem constituir sua própria polícia municipal, auxiliando em projetos que visam a redução da criminalidade local.

O município pode ser o principal responsável pela segurança pública local, claro com o auxílio do governo estadual e federal, disponibilizando policiamento e infraestrutura, verbas para execução de suas ações. Cabe a ele a elaboração de projetos e políticas municipais na prevenção do crime. A oferta de políticas públicas, a atenção aos jovens, a preocupação com egressos do sistema prisional, todas estas ações devem ser construídas levando-se em conta a realidade local e considerando o impacto nas causas da violência que aflige a comunidade.

Pode-se constatar que a maioria dos municípios do interior tiveram aumento nos índices de CVLI nos dois últimos anos da pesquisa (2014-2015). Não se pode afirmar que a redução de 1% dos índices de CVLI na capital tem relação com o aumento desse mesmo percentual no interior, pois o valor é pouco significativo. Entre os seis municípios limítrofes a Cruz das Almas, somente Cabaceiras do Paraguaçu registrou aumento além de Cruz das Almas. Esses dois municípios registram as maiores taxas de CVLI por grupo de 100 mil habitantes da AISP 33, com 47,4 em Cabaceiras do Paraguaçu e 48,3 em Cruz das Almas.

Portanto, pode-se afirmar que o aumento da criminalidade em Cruz das Almas tem relação com o aumento dos CVLI nos municípios do interior, sendo este mais um município com índices elevados. Os crimes que ocorrem nesse município podem ter a ver com os crimes que acontecem nos municípios vizinhos, já que a maioria tem relação

com o tráfico de drogas. A geografia do município e região podem contribuir para rotas de fuga, por terem áreas com pouca densidade demográfica, afastadas dos centros urbanos e baixo contingenciamento policial. Além disso, as facções criminosas se instalam nessas áreas e atuam na criminalidade na região.

Com ações também da polícia militar, o município tem diminuído os índices de CVLI. Em 2016, houve uma redução de 10%. Até o mês de maio deste ano, foram contabilizados seis homicídios. A tendência é que o ano de 2017 termine com redução de pelo menos 50%. Isso é resultado dos aumentos nos inquéritos remetidos, abordagens a veículos suspeitos, da integração entre polícia civil e militar, que executam rotineiramente operações com o objetivo de dar mais segurança à população.

O estado da Bahia tem como principal programa de redução da criminalidade o Pacto pela Vida, que possui vários programas sociais principalmente para jovens de 15 a 29 anos. O programa atua de forma pontual e não alcança todas as localidades onde há altos índices de criminalidade. Em Salvador e algumas cidades da RMS e interior, há a instalação de bases comunitárias que atuam também com ações sociais nos locais onde estão instaladas. Nas bases, a PM oferece cursos preparatórios para ingresso em universidades, aulas de dança, capoeira, oficinas de leitura, entre outras ações que mobilizem as comunidades e afastem os jovens da criminalidade.

Em Cruz das Almas, não há projetos diretamente ligados ao governo do estado no controle da criminalidade. O município atua em parceria com o Ministério Público, a Polícia Militar, o poder legislativo, a Câmara de Dirigentes Lojistas e a sociedade civil, que se organizam e definem estratégias conjuntas para melhorar a segurança no município.

Com a espacialização das ocorrências de CVLI em Cruz das Almas, como foi apresentado, a distribuição desses delitos ocorre de maneira concentrada em determinadas localidades, como nos loteamentos Areal e Miradouro. Essas localidades são limítrofes e registram a maioria dos crimes relacionados ao tráfico de drogas, por abrigarem integrantes de facções criminosas. Outras áreas críticas no município são Tabela e Itapicuru, também limítrofes. Nas demais áreas do município, esses delitos estão espacializados de forma pontual e com poucas ocorrências na mesma localidade.

A utilização do geoprocessamento como ferramenta na segurança pública ainda é incipiente em muitas cidades. Poucos são os locais que dispõem dessa ferramenta e poucas são as cidades que possuem mapas digitais capazes de atender as ferramentas de

geoprocessamento disponíveis. Além disso, ainda é preocupante que poucos profissionais da segurança pública dominam ou tem conhecimento da utilização dos *softwares* de geoprocessamento.

Para muitos oficiais a visualização da concentração das ocorrências ainda consiste em aplicar alfinetes em mapas na parede e, a partir disso, desenhar as manchas criminais.

É um trabalho custoso em relação a tempo) e pouco efetivo, pois, além do mapa ser estático, os dados ficavam defasados rapidamente e não permite a correlação com outras variáveis.

O uso do georreferenciamento de crimes é um importante aliado no planejamento e na implantação das políticas. A utilização de tecnologias mais rápidas e que simplificam o trabalho, realizando em pouco tempo e com maior precisão o que levaria horas ou dias para concluir, ainda é uma realidade distante para muitas cidades.

Para se ter a informação precisa da ocorrência, é necessário um GPS para coleta das coordenadas no local do fato. Na falta dessa ferramenta, podem ser utilizadas imagens do local, através do Google Maps, e assim coletar as coordenadas. A partir daí, sistematizam-se as informações em um banco de dados, que pode ser utilizado de várias maneiras, especializando-se essas ocorrências, seja no próprio Google Maps, ou em outro *software* de geoprocessamento.

Há vários *softwares* gratuitos acessíveis que podem auxiliar os profissionais que atuam na segurança pública, como o QGis, GvSIG, SPRING, entre outros. Como esses *softwares* necessitam de capacitação e máquinas com bons processadores, pode ser utilizado o Google Maps, que também apresenta uma vantagem econômica mas requer uma boa internet.

A economia do país tem suas previsões não muito positivas para este e o próximo ano. Isso é preocupante para os que estão à frente da segurança pública, já que, de alguma forma, a violência tem a ver com os índices socioeconômicos e o orçamento direcionado a esse setor, como tantos outros, terá redução.

É preciso diminuir a sensação de insegurança que atormenta toda a sociedade. Os homicídios são indicadores importantes, pois são prova concreta de um crime. Mas não se pode deixar de lado os outros delitos que perturbam a população. O criminoso ingressa no crime cada vez mais cedo, começa com pequenos furtos, roubos, e assim pode se tornar mais perigoso com o tempo. Os números dos homicídios podem até

diminuir, mas esse indicador não será perceptível no dia a dia da população. O que todos querem é poder andar tranquilamente pelas ruas tendo a certeza que chegarão a seus destinos. A paz social é uma realidade almejada por todos.

As principais dificuldades encontradas, no decorrer dessa pesquisa, foram a falta de informações das ações implantadas pelo governo federal antes do governo Lula, avaliações sobre os Planos Nacionais de Segurança Pública e como está atualmente os Planos que foram implantados anteriormente e a falta de atualização do site do Ministério da Justiça com informações sobre os programas. No georreferenciamento das ocorrências em Cruz das Almas, a falta de informações nos registros, principalmente sobre o local do fato, a falta de padrões desses registros, a ausência de bases cartográficas atualizadas e completas e não divisão de bairros oficiais dificultou uma análise mais precisa das áreas críticas no município.

7 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**. USP, v.15, n. 2, nov 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a05v15n2.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**: São Paulo. Ano 6, 2012.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**: Cruz das Almas – BA. 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/cruz-das-almas_ba>. Acesso em 10 jun. 2016.

BAHIA. Secretaria de Segurança Pública. **Secretário exige padronização de estatísticas durante o Consesp**. Reunião. 10 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.ssp.ba.gov.br/2016/11/1537/Secretario-exige-padronizacao-de-estatisticas-durante-Consesp.html>>. Acesso em: 12 dez. 2016

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **CadÚnico**. 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. Ministério da Justiça. Governo lança Programa Brasil mais Seguro. **Portal Brasil**: Cidadania e Justiça. Brasília – DF. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/06/governo-lanca-programa-brasil-mais-seguro>>. Acesso em 10 jul. 2017.

_____. Ministério da Justiça. Brasil mais Seguro: Câmara de monitoramento local. **Secretaria de Reforma do Judiciário**. 2013.

_____. Ministério da Justiça. **Diagnostico dos homicídios no Brasil**. 2015.

_____. Ministério da Justiça. **Ministério da Justiça oferecerá vagas para mestrados em segurança pública**. 2016.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34; Edusp, 2000.

CAPPI, C. C. B.; GUEDES, F. B. B.; SILVA, V. T. **Importação da adoção de um modelo único de contagem dos CVLI**. 2013. Conjuntura Econômica Goiana. SEGPLAN. n. 27, dez. 2013.

CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. F. Política de Segurança Pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Pesquisa Teórica**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p.59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/cidadania_brasil.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos**. Textos para Discussão, 956. Rio de Janeiro, jun. 2003.

CHESNAIS, Jean Claude. **A violência no Brasil: causas e recomendações políticas para sua prevenção**. Artigo: Ciencia e saúde coletiva, 4: p. 53-69, 1999.

DAHLBERG, Linda L. e KRUG, Etienne. **Violência: um problema global de saúde pública**. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000500007. Acesso em 20 jan. 2016.

EMBRAPA. Unidade: Mandioca e Fruticultura. História. 2016. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/mandioca-e-fruticultura/historia>>. Acesso em 10 jun. 2016.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública**. Junho 2016.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O papel do município na segurança pública. **Guia com orientações e recomendações**. [2014].

FERREIRA, N.J.C. **Planejamento estratégico em segurança pública**. 2008. Disponível em: <<http://www.observatorioseguranca.org>>. Acesso em: 15 out 2016.

FERREIRA, Ignez C. B.; PENNA, Nelba Azevedo. **Território da violência: um olhar geográfico sobre a violência urbana**. GEOUSP: Espaço e tempo, São Paulo, n 18, pp. 115-168, 2005.

FILOCRE, D'Aquino. Classificação de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 3, ed. 5, ago/set 2009.

FLEXOR, Maria Helena Ochi. Planejamento, história e memória. In: SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. (Org.). **Estudos sobre dinâmica territorial, ambiente e planejamento**. João Pessoa, PB: Editora Grafset, 2011. p.165-181.

FRANCISCO FILHO, L. **Distribuição espacial da violência em Campinas: uma análise por Geoprocessamento**. 2003. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança pública: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 3, ed. 5, p. 100-115, ago./set. 2009.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos em um modelo resistente**. 2009. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-16082011-105157/pt-br.php>. Acesso em: 10 mar. 2017.

HUERTAS, F. **Entrevista com Matus: o método PES**. São Paulo: FUNDAP, 2004.

IBGE. Cidades. **Cruz das Almas: histórico**. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=290980>>. Acesso em 10 jun. 2016.

IBGE. Cidades. **Cruz das Almas: perfil**. 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290980>>. Acesso em 10 jun. 2016.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. **Estatísticas de Registro Civil**. Tabela 2685. 2015. Disponível em: <<http://www2.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=2685>>. Acesso em 10 jun. 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar**. 2015. Disponível em: <censobasico.inep.gov.br/>. Acesso em 11 jul. 2016

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da Violência**. Rio de Janeiro, 2017.

LIMA, Renato Sergio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, R. (orgs). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LOPES, E. **Política e Segurança Pública: uma vontade de sujeição**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MÁXIMO, Alexandre Alves. **A importância do mapeamento da criminalidade utilizando-se tecnologia de sistema de informação geográfica para auxiliar a segurança pública no combate à violência**. 2004. 97f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). PPGEP, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

MICHAUD, Yves. **A violência**. Série Fundamentos 57. São Paulo: Ática.1989.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal a saúde**. Impactos da violência na saúde. 2005.

MINGARDI, Guaraci. **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

MIRANDA, José Iguelmar. **Fundamentos de Informações Geográficas**. 2.ed.rev.atual. Brasília, DF: EMBRAPA Informação tecnológica, 2010. 425p.

MISSE, Michel. **Violência: o que foi que aconteceu?**. [2000?]. Disponível em: <<http://necvu.tempsite.ws/images/1Viol%C3%A4nciaoquefoiqueaconteceu.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2015.

MOURA, Rosa. **Discussão conceitual e identificação dos arranjos urbano regionais do Brasil**. UFPR, 2009.

OLIVEIRA, Velmani dos Santos. **A implantação de loteamentos irregulares e as transformações sócio espaciais em Cruz das Almas/BA (1990-2012): um estudo dos loteamentos Miradouro e Bela Vista**. 2012. 168f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2012.

PAIVA, Arthur. **Opinião: Soluções SIG para o caos da Segurança Pública no Rio de Janeiro**. 2017. GEOEDUC. Disponível em: <http://www.geoeduc.com/opiniao-solucoes-sig-para-o-caos-da-seguranca-publica-no-rio-de-janeiro/?utm_campaign=170918-artigo-solucao-sig-seguranca-publica&utm_medium=email&utm_source=RD+Station>. Acesso em: 5 set. 2017.

PEREIRA, Gilberto Corso; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. Geoprocessamento e Urbanismo. In: GERARDI, Lucia Helena de Oliveira; MENDES, Iandara Alves. (Org.). **Teoria, técnica, espaços e atividades: temas de Geografia Contemporânea**. Rio Claro:

Programa de Pós-Graduação em Geografia, UNESP - Associação de Geografia Teoretica – AGETEO, 2001.

PNUD. Documento do Programa Conjunto da ONU: Segurança com cidadania prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania com foco em crianças, adolescentes e jovens em condições vulneráveis em comunidades brasileiras. **Segurança com Cidadania em Itinga, Lauro de Freitas-Ba.** Brasília: PNUD, UNESCO, UNICEF, OIT, UNODC, ONU Habitat, Ministério da Justiça, 2014.

PRONASCI em perspectiva. FGV, dezembro 2008.

SALLA, F. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Revista Lusotopie**, Paris, v.10, p. 419-435, 2003. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down064.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

SANTANA, Alino Matta. **O processo de crescimento de Cruz das Almas.** Revista Canal. Cruz das Almas: Evidencia Publicidade, ed. 85. Caderno Município, p.1. Mensal. Julho de 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único a consciência universal. 18ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SANTOS, Bartira, M. M. **Segurança pública:** quem estuda? 2015.

SANTOS, M. A. F. **Abordagens científicas sobre as causas da criminalidade violenta:** uma análise da teoria da ecologia humana. Revista do Laboratório de estudos da violência da UNESP/ Marília, ed. 17, maio 2016.

SAPORI, Luís Flávio. **A segurança pública no Brasil.** Em Debate, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 11-15, jan. 2011. Disponível em: <[www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/\(2\)Artigo_Luis_Sapori\[1\].pdf](http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/(2)Artigo_Luis_Sapori[1].pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015

SAPORI, Luís Flávio. **A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado.** In: Slakmon, Catherine; Maíra, Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (Orgs.). Novas direções na governança da justiça e da segurança. Brasília – DF: Ministério da Justiça, 2006.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio, A. D. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Autentica Editora - PUC Minas, 2014.

SAURET, Gerard Viader. (org.) **Estatísticas pela vida: a coleta e a análise de informações criminais como instrumento de enfrentamento da violência letal**. Recife: Bagaço Design, 2012.

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Indicadores Municipais**. 2015. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/site/resumos/indicadores/indicadores_2909802.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

SENASP. **Políticas Públicas de Segurança Pública**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Rede EAD-SENASP. Brasília. [2015]. 65 p.

SIGNORINI, Catharina. **Repressão às drogas e os efeitos na segurança pública**. 2016. *Jornal do Comércio*. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2016/08/cadernos/jornal_da_lei/516469-repressao-as-drogas-e-os-efeitos-na-seguranca-publica.html>. Acesso em: 30 set. 2017

SILVA, Ardemirio de Barros. **Sistemas de Informações Geo-referenciadas**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2.reimp, 2012.

SILVA, B. C. N.; SILVA, M. P. **Crescimento geográfico no estado da Bahia, 2000 a 2010: uma contribuição Estatístico-Cartográfica**. *Geotextos*. Salvador: UFBA. Vol 7, n. 2, dez. 2011.

SILVA, B. C. N.; ROCHA, A.P. Análise da dinâmica da urbanização no estado da Bahia 1940-2000. In: SILVA, S. B. M.; SILVA, B. C. N. **Estudos sobre Globalização, Território e Bahia**. Salvador: UFBA. Mestrado em Geografia. 2ª ed. 2006.

SILVA, José Apolinário. **Criminalidade nas cidades centrais da Bahia**. Salvador, UNIFACS: Programa de Pós-Graduação – Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano. 2010. Tese de Doutorado.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados 21 (61)**, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

SOUZA, Robson Savio Reis. Um jogo de empurra: a questão federativa e a indefinição da política pública de segurança. In: ANDRADE, T. A.; SOUZA, D. B.; FREIRE, F. H.

M. (Orgs). **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 385-408.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Políticas públicas e violência**. Democracia Viva, v. 33, n. 4, p. 38-43, out./dez. 2006. Disponível em:
<https://www.ibase.br/userimages/dv33_artigo3.pdf>. Acesso em 15 out 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes. **O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SSP. Secretaria de Segurança Pública da Bahia. **Estatísticas**. 2014. Disponível em:
<<http://www.ssp.ba.gov.br>>. Acesso em 07 out 2014.

SSP. Secretaria de Segurança Pública da Bahia. **Estatísticas**. 2015. Disponível em:
<<http://www.ssp.ba.gov.br>>. Acesso em 12 set 2016.

SSP. Secretaria de Segurança Pública da Bahia. **Estatísticas**. 2016. Disponível em:
<<http://www.ssp.ba.gov.br>>. Acesso em 20 jul 2017.

SSP. Secretaria de Segurança Pública da Bahia. **Legislação**. 2015. Disponível em:
<<http://www.ssp.ba.gov.br/arquivos/File/CAPITALPortaria05de06dejaneirode2012.pdf>>. Acesso em 20 jul 2017.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência: os jovens do Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2014.

ZALUAR, Alba. **Um debate disperso violência e crime no Brasil da redemocratização**. São Paulo em Perspectiva. 1999.

_____. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos avançados** 21 (61). 2007.

ANEXO

A - BRASIL: Taxa de CVLI por grupo de 100 mil habitantes e Número absoluto de CVLI por Unidade da Federação 2007 - 2015

UF	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Taxa/ 100 mil hab.	Números absolutos																
Brasil	23,55	44.625	23,96	45.885	23	44.518	22,13	43.272	24,36	48.084	26,63	53.054	26,94	54.163	28,16	57.091	27,18	55.574
AC	24,89	172	25,08	177	27,77	200			19,77	148	24,78	189	27,69	215	25,82	204	25,26	203
AL	62,86	1.979	66,9	2.126	48,29	1.548	67,55	2.183	73,67	2.399	65,41	2.145	67,92	2.242	64,16	2.131	51,37	1.716
AM	21,08	715	21,34	739	23,94	846	27,25	982	29,84	1.096	30,79	1.152	25,68	978	30,23	1.171	35,93	1.415
AP	20,98	133	31,6	206	14,34	96	4,37	30	3,27	23	24,06	173	32,79	241	33,16	249	35,61	273
BA	26,67	3.853	31,14	4.534	33,62	4.931	32,7	4.829	38,77	5.764	41,35	6.185	37,97	5.713	40,25	6.088	39,72	6.039
CE	24,49	2.039	24,52	2.063	28,05	2.382	32,15	2.755	31,96	2.762	42,86	3.734	50,02	4.391	50,19	4.439	45,13	4.019
DF	25,73	625	29,15	724	31,95	812	32,82	854	28,56	761	31,94	871	26,63	743	26,89	767	23,4	682
ES	49,65	1.762	45,49	1.637	21,55	786	44,98	1.663	39,59	1.483	45,32	1.719	42,12	1.617	41,26	1.603	36,74	1.444
GO	23,02	1.348	26,09	1.554	25,97	1.573	16,55	1.019	16,78	1.049	39,82	2.526	42,24	2.718	42,48	2.771	42,55	2.813
MA	17,99	1.148	17,15	1.108	19,49	1.273	16,17	1.068	23,16	1.545	24,56	1.654	25,86	1.757	30,62	2.098	31,73	2.191
MG	14,75	2.894	11	2.178	10,01	1.998			18,63	3.780	20,17	4.125	20,59	4.240	21,32	4.421	20,79	4.339
MS	25,19	600	24,32	588	18,03	442	18,94	471	18,21	459	24,04	614	22,34	578	24,66	646	22,56	598
MT	31,21	908	28,38	839	29,47	885	31,12	949	32,8	1.015	33,36	1.047	35,51	1.130	43,48	1.402	41,31	1.349
PA	34,58	2.518	42,85	3.172	38,1	2.866	47,18	3.604	15,36	1.191	41,49	3.262	42,46	3.384	42,84	3.459	43,78	3.579
PB	17,57	653	24,2	908	31,94	1.209	38,23	1.460	43,28	1.667	39,65	1.540	39,27	1.537	38,36	1.513	37,81	1.502
PE	50,27	4.395	49,58	4.376	43,51	3.875	37,76	3.393	37,27	3.378	36,35	3.321	33,63	3.097	37,01	3.434	41,6	3.888
PI	9,66	298	9,95	309	8,83	276	7,7	242	11,05	349	16,68	529	17,31	551	22,98	734	20,82	667
PR	26,5	2.767	27,99	2.950	30,75	3.271	33,51	3.595	30,76	3.328	30,12	3.286	24,59	2.704	24,24	2.686	23,24	2.594
RJ	36,24	5.707	34,45	5.464	34,79	5.555	28,65	4.606	25,74	4.164	26,06	4.241	30,13	4.932	31,19	5.135	26,37	4.365
RN	25,96	817	30,5	972	21,76	702	29,19	953	32,34	1.068	11,62	388	48,13	1.624	49,67	1.693	46,13	1.588
RO	29,39	468	27,89	451	31,7	520	34,99	582	24,62	415	29,64	506	27,95	483	30,2	528	30,65	542
RR	12,11	52	9,08	40	13,08	59	18,02	83	12,77	60	15,03	72	21,92	107	15,29	76	17,01	86
RS	21,07	2.285	22,65	2.470	16,53	1.813	16,46	1.814	16,98	1.880	19,99	2.222	18,3	2.043	24,01	2.691	24,69	2.777
SC	10,74	652	13,51	833	14,11	883	10,12	643	13,59	876	12,86	841	11,73	778	12,34	830	13,39	913
SE	25,7	524	26,08	539	28,33	593	30,99	657	32,99	708	38,92	845	42,04	923	46,59	1.034	55,42	1.243
SP	12,36	5.095	11,26	4.692	11,56	4.862	10,77	4.574	10,51	4.509	12,83	5.553	11,72	5.119	11,21	4.938	9,83	4.364
TO	16,09	218	17,14	236	18,74	262	18,53	263	19,25	277	21,52	314	21,51	318	23,38	350	25,41	385

Fonte: FBSP, 2016

