



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Cássia Carvalho Borges

**ESTADO, SOCIEDADE E CRIMINALIDADE:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA
BAHIA (1991 – 2002)**

Salvador – Bahia
2006

Escola de Administração - UFBA

B732 Borges, Cássia Carvalhal.

Estado, sociedade e criminalidade: políticas públicas de segurança na Bahia (1991-2002). / Cássia Carvalhal Borges – 2006. 181 f.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2006.

1.Segurança pública – Política governamental – Bahia. 2. Políticas públicas. 3. Polícia. I. Pinho, José Antonio Gomes de. II. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. III. Título.

CDD – 354.814200363

**ESTADO, SOCIEDADE E CRIMINALIDADE:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA
BAHIA (1991 – 2002)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração da Universidade Federal da Bahia,
para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho

Salvador – Bahia
2006

CÁSSIA CARVALHAL BORGES

**ESTADO, SOCIEDADE E CRIMINALIDADE:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA
BAHIA (1991 – 2002)**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Carlos Geraldo D'Andréa Espinheira
Universidade Federal da Bahia

Prof^a. Dr^a Ivone Freire Costa
Universidade Federal da Bahia

Dedico este trabalho aos meus pais, responsáveis pela minha formação moral, e aos meus amigos que proporcionaram o meu desenvolvimento pessoal.

“Confiar no que a polícia está fazendo hoje para proteger a sociedade é uma questão de fé, não de ciência” (DAVID BAYLEY, 2001, p.31).

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi fruto de muito esforço e persistência, que foi possível graças à colaboração de todos aqueles que estão em meu convívio cotidiano, que me proporcionaram condições de superação dos obstáculos pessoais, profissionais e acadêmicos decorrentes deste projeto.

Mesmo correndo o risco de omitir alguém de grande importância ao alcance dos longos passos dados aqui, faço evidência àqueles principais personagens que me favoreceram percorrer esta trajetória:

Ao meu orientador, um grande abraço pelo conhecimento transmitido, pelo excesso de paciência, compreensão, tolerância e estímulo, como elementos fundamentais ao meu crescimento acadêmico, mas principalmente porque acreditou em meu potencial, apoiou e guiou o projeto.

Aos meus colegas de curso, lembranças pela convivência e companheirismo nas dificuldades surgidas ao longo do convívio. Em especial a Tatiana, Leda e João Paulo.

Aos funcionários, pelo suporte e apoio operacional dos estudos.

Aos colegas de trabalho, pela compreensão na flexibilização de minha carga horária de trabalho por meio de permutas para permitir acompanhar aulas e desenvolver os trabalhos disciplinares. Em especial aos amigos Cláudio Fernando Macedo e José Roberto Aragão de Araújo, companheiros de plantão, e Yara Menezes Pimenta.

Aos atuais Diretores: Dr. Luis Eduardo Dórea, do Departamento de Polícia Técnica, e Dr. Marcelo Antonio Sampaio de Lemos Costa, do Instituto de Criminalística Afrânio Peixoto, por criarem mecanismos de trabalho para facilitar a conclusão desta dissertação

Aos entrevistados, agradecimentos, pela concessão de informações, como elemento imprescindível à composição das análises aqui apresentadas.

À minha família, gratidão pela força e sustentação.

E a todos aqueles que, direta ou indiretamente, me favoreceram para que este projeto tomasse forma e evoluísse como fonte de estudos futuros.

RESUMO

O problema multicausal da criminalidade tem merecido destaque no contexto econômico político e social das últimas décadas. O presente trabalho apresenta uma investigação das políticas de segurança pública do Estado da Bahia no período de 1991 a 2002. Tem como referência o modelo de sistema policial brasileiro e o contexto político neoliberal, com enfoque abrangendo a atuação governamental e a participação social na implementação de políticas públicas, apresentando a visão de diferentes atores. O texto não apresenta sugestões, mas uma reflexão sobre a evolução da criminalidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Polícia; Segurança Pública; Criminalidade.

ABSTRACT

On the last decade, the multicausal problem of crime deserved detach in the economic, social and politician context. This paper is an investigation of the politics of public security of the Bahia State in period between 1991 and 2002. It has the Brazilian model of police system inside the neoliberal politician context as reference, with the governmental performance and the social participation enclosing focus in the implementation of public politics, and explicit the vision of different actors. The text does not introduce suggestions, but a reflection of the crime evolution.

Key-Words: Public Politics; Police; Public Security; Crime.

SUMÁRIO

| | |
|---|----------|
| LISTA DE QUADROS GRÁFICOS | 11 12 |
| INTRODUÇÃO | 13 |
| OBJETIVO GERAL | 18 |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 18 |
| ESCOLHAS METODOLÓGICAS | 19 |
| CAPÍTULO 1 - REFERENCIAL TEÓRICO: ESTADO, SOCIEDADE E SEGURANÇA PÚBLICA | 24 |
| 1.1 NEOLIBERALISMO E A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: A POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO | 25 |
| 1.2 A ESPECIFICIDADE DO ESTADO E DA SOCIEDADE NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES | 33 |
| CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍCIA E SEGURANÇA NO BRASIL | 49 |
| 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS | 54 |
| 2.2 SEGURANÇA PÚBLICA E CARACTERÍSTICAS DA POLÍCIA MODERNA | 63 |
| 2.3 ESTRUTURA DA POLÍCIA, CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL | 73 |
| CAPÍTULO 3 - O CONTEXTO DE CRIMINALIDADE: QUADRO EMPÍRICO EM DADOS ESTATÍSTICOS | 80 |
| 3.1 O QUADRO DA CRIMINALIDADE NO BRASIL | 83 |
| 3.2 A VIOLÊNCIA NOS GRANDES CENTROS URBANOS BRASILEIROS | 91 |
| 3.3 A CRIMINALIDADE NA BAHIA: UMA INVESTIGAÇÃO DO CONTEXTO | 95 |
| CAPÍTULO 4 - AS FACES DA SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA | 110 |
| 4.1 A BAHIA: REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO | 111 |
| 4.2 FASES DA POLÍTICA E GESTÕES DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA: 1991-1994; 1995-1998; 1999-2002 | 113 |
| 4.3 A SSP/BA E A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA | 120 |
| CAPÍTULO 5 - PERCORRENDO A SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA | 128 |
| 5.1 METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA | 128 |
| 5.2 UMA INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA: O PONTO DE VISTA DOS ENTREVISTADOS | 134 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 165 |
| BIBLIOGRAFIA | 170 |
| ANEXOS | 176 |

SIGLAS

ACADEPOL – Academia de Polícia Civil
ACM – Antonio Carlos Magalhães
ACS - Atualização e Capacitação Sistêmica
BPM – Batalhão da Polícia Militar
CEDEP – Centro de Documentação e Estatística Policial Civil
CENTEL – Central Única de Telecomunicações
CETTRAN - Conselho Estadual de Trânsito
CIPM - Companhias Independentes da Polícia Militar
CISEP – Coordenação Integrada de Segurança Pública
CJP – Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador
CONSERG – Conselho Estadual de Segurança Pública
CRISP - Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
DATASUS – Departamento de Informação e Informática do Serviço Único de Saúde
DEPOM – Departamento de Polícia Metropolitana
DEPIN – Departamento de Polícia do Interior
DERCA – Delegacia de Repressão a Crimes Contra a Criança e o Adolescente
DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito
DH - Delegacia de Homicídios
DOE – Diário Oficial do Estado
DPM - Delegacia de Proteção à Mulher
DPT – Departamento de Polícia Técnica
DRFRV – Delegacia de Repressão a Furtos e Roubos de Veículos
DTE - Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes
EUA – Estados Unidos da América
FCCV - Fórum Comunitário de Combate à Violência
FUNPREV – Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia
GERRCC – Grupo Especial de Repressão a Crimes em Coletivos
IAPSEB – Instituto de Assistência e Previdência do Servidor do Estado da Bahia
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAP – Instituto de Criminalística Afrânio Peixoto
LLANUD - Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinqüentes
MJ – Ministério da Justiça

NEV – Núcleo de Estudos sobre Violência
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
PC – Polícia Civil
PDGI – Programa de Desenvolvimento Gerencial Integrado
PIB – Produto Interno Bruto
PLANSERV – Plano de Saúde dos Servidores Públicos do Estado da Bahia
PROHABIT – Programa Habitacional
PRODEB – Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia
PROGERIR – Programa de Gestão na Administração Pública do Estado da Bahia
PROQUALI – Programa de Qualidade do Estado da Bahia
PM – Polícia Militar
PMBA - Polícia Militar da Bahia
PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública
PT – Polícia Técnica
RMS – Região Metropolitana de Salvador
SAEB – Secretaria da Administração do Estado da Bahia
SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão
SAP – Serviço de Atendimento Policial
SEFAZ – Secretaria da Fazenda da Bahia
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG – Secretaria de Planejamento da Segurança Pública
SIAP - Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial
SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINDIPOC – Sindicato da Polícia Civil
SISAP – Sistema Integrado de Serviços e Atendimento Policial
SSP – Secretaria de Segurança Pública
SSP/BA – Secretaria de Segurança Pública da Bahia
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UNICEF – Fundação das Nações Unidas para a Infância
USP – Universidade do Estado de São Paulo

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| QUADRO 1.1 – MODELO METODOLÓGICO: DIMENSÕES DE ANÁLISE | 21 |
| QUADRO 1.2 – ESTRUTURA DE DISTRIBUIÇÃO DO CONTEÚDO DO TRABALHO | 22 |
| QUADRO 2.1 - O POLICIAMENTO QUANTO AO ÂMBITO TERRITORIAL | 64 |
| QUADRO 2.2 - CARACTERÍSTICAS DA POLÍCIA MODERNA | 65 |
| QUADRO 2.3 - MODELO ESQUEMÁTICO DO SISTEMA DE SEGURANÇA CRIMINAL VIGENTE | 73 |
| QUADRO 3.1 - EXEMPLO DE INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS A UM SISTEMA DE ESTATÍSTICA DA JUSTIÇA CRIMINAL | 81 |
| QUADRO - 3.2 - SISTEMA DE DADOS PROPOSTO PELA ONU | 82 |
| QUADRO - 3.3 - NÚMERO DE OCORRÊNCIAS POLICIAIS NA BAHIA - 1991/1996/2001 | 98 |
| QUADRO – 4.1 - DADOS ADMINISTRATIVOS DA SSP NA BAHIA - 1991 e 2001 | 124 |

GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| GRÁFICO 01 - Taxa Média de Homicídios de alguns países por 100 mil habitantes em 1996 | 84 |
| GRÁFICO 02 - Taxa Média de Homicídios de alguns países por 100 mil habitantes em 2000 | 85 |
| GRÁFICO 03 - Taxa de Óbitos por Homicídios das regiões brasileiras por 100 mil habitantes - 1991 a 2000 | 86 |
| GRÁFICO 04 - Taxa de Mortalidade por Homicídio por arma de fogo em jovens do sexo masculino (12 a 24 anos de idade) no Brasil (por 100 mil habitantes) de 1991 a 2000 | 87 |
| GRÁFICO 05 - Evolução da Taxa de Homicídios no Brasil por 100 mil habitantes de 1991 a 2002 | 88 |
| GRÁFICO 06 - Efetivo de Policiais de Alguns Estados Brasileiros de 2000 a 2002 | 89 |
| GRÁFICO 07 - Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes em algumas capitais brasileiras - 1991 a 2002 | 93 |
| GRÁFICO 08 - Taxa Percentual de Homicídios com utilização de Arma de Fogo em algumas Capitais Nacionais nos anos de 1998 e 2000 | 94 |
| GRÁFICO 09 - Taxa de Mortalidade por Homicídio por arma de fogo em jovens do sexo masculino (12 a 24 anos de idade) no Brasil e na Bahia (por 100 mil habitantes) - 1991 e 2000 | 96 |
| GRÁFICO 10 - Taxa de Homicídio Doloso - Bahia e Brasil – 2002 | 97 |
| GRÁFICO 11 - Média de Ocorrências Policiais por Tipificação Criminal - Estado da Bahia 1991/ 1996/ 2001 | 100 |
| GRÁFICO 12 - Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental - Estado da Bahia - Número de Homicídios | 101 |
| GRÁFICO 13 - Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental - Estado da Bahia - Número de Roubos | 102 |
| GRÁFICO 14 - Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental - Estado da Bahia - Número de Furtos Qualificados | 103 |
| GRÁFICO 15 - Evolução de ocorrências policiais de Furtos e Roubos - Estado da Bahia | 104 |
| GRÁFICO 16 - Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental - Número de Roubos a Coletivos e Subtração de Veículos - Estado da Bahia | 105 |
| GRÁFICO 17 - Evolução de ocorrências policiais de homicídios - Salvador/BA - 1991 a 2002 | 106 |
| GRÁFICO 18 - Evolução de ocorrências policiais – Furtos Qualificados e Roubos em Salvador - 1991 a 2002 | 107 |
| GRÁFICO 19 - Evolução da taxa de Homicídios por 100 mil habitantes em alguns bairros de Salvador de 1998 a 2002 | 108 |

INTRODUÇÃO

A violência é um problema que afeta toda a população independente de idade, raça, classe social, religião, sexo ou estado civil. (BEATO F., 2001). A discussão do tema como público envolve diversas dimensões, pois sendo um problema multicausal é constantemente associado à pobreza, à miséria e a marginalidade nos grandes centros urbanos, o que demanda uma maior atenção do Estado. São também fatores de estímulo à violência, a desigualdade social, a má distribuição da renda, o desemprego, os conflitos interpessoais, o desrespeito pela vida, o excesso de destaque da mídia, e muitos outros que não poderão ser individualmente abordados pela extensão que atribuiria a este trabalho. Verificamos ainda a existência de características políticas e culturais específicas como influência no comportamento social, que podem levar a atos criminosos.

A questão da violência é de tamanha importância que, associada a outros delitos, reflete em acréscimo da criminalidade, a qual tem sido preocupação de todas as nações. Todos os níveis sociais são atingidos por violência ou criminalidade e no mundo são gastos bilhões de dólares por ano para atenuar as suas conseqüências, especificamente nas áreas de saúde e segurança, refletindo inclusive na queda de produtividade da economia (dados da OMS). A sua gravidade está refletida em estatísticas internacionais, como por exemplo, os relatórios de 1997 da Organização das Nações Unidas (ONU), onde o Brasil está classificado em quinto lugar, no mundo, no ranking de mortes por homicídio (Fonte: Revista Super Interessante Especial Segurança, abril/2002).

Em função dos problemas estruturais na América Latina, os elevados números de crimes aumentaram a partir dos anos 80 e intensificou-se na virada do século. As raízes da violência no Brasil se associam fundamentalmente à estrutura de poder vigente na sociedade e tem relação direta com as desigualdades sociais. Desde o período colonial, esta estrutura é responsável pela negação dos direitos da maioria da população. O governo, na história política brasileira, utilizou a legitimidade da gestão autoritária da ordem social pelo uso sistemático da força na base da estrutura de classes e a justiça era administrada pela burocracia racional.

Conforme Wacquard (2001, p. 10), “a violência no Brasil encontra uma segunda raiz em uma cultura política que permanece profundamente marcada pelo selo do autoritarismo”. Assim Estado surgiu como órgão responsável pela manutenção da ordem e garantia dos direitos.

A reação do Estado e o comportamento institucional das burocracias de controle social em políticas públicas de segurança, determinadas a exterminar a criminalidade difusa e a violência coletiva, era o retrato do “*dilema da polícia na ordem democrática numa sociedade marcada por hiatos sociais pronunciados*”. (PAIXÃO, 1988, p.178) No passado brasileiro ignorava-se a violência decorrente da ideologia autoritária que privilegiava a manutenção da desigualdade econômica e social, seguindo estratégias de ordenação, racionalização e exclusão, além de institucionalização de mecanismos repressivos sobre as camadas mais pobres da população.

O caráter repressivo da Polícia baseou-se nos pressupostos da segurança nacional e, também, nos requisitos da normalidade econômica. Isso ocorreu através de um regime de força, de operação e combate, de desvio do emprego dos órgãos policiais em missão de polícia política e de operação de defesa interna. Tudo em detrimento das atividades primárias de proteção ao cidadão e da manutenção da ordem pública. (COSTA, 2003)

É importante verificarmos que a consolidação da ordem democrática envolveu tanto o controle institucional do uso privado da violência na resolução de conflitos, quanto à contenção do uso de violência pelo Estado através de normas explícitas que o regulavam o que interferia na ordem social pré-estabelecida. (PAIXÃO, 1988) O Estado brasileiro, entretanto, atuava como autoridade politicamente organizada na produção e imposição da ordem social, onde a cidadania surgia como discurso “politicamente correto” na evolução da democracia, mas as instituições de segurança pública ainda demonstravam prepotência em seus atos. A atuação violenta da polícia, como instituição do Estado, teve seu controle fortalecido pela ditadura militar, apoiada numa concepção hierárquica e paternalista da cidadania.

Nos anos 90, a segurança pública passou a configurar um papel de destaque na política nacional para a elaboração de políticas públicas, em pleno contexto de hegemonia do modelo neoliberal, o qual representa uma redução da participação do Estado no âmbito social, bem como intensificação do tratamento repressivo nas questões de violência e transgressões. A demonstração disso está na pequena representação de políticas sociais, atualmente em vigor, que de certa forma negligenciam a atenção devida à segurança pública. Elas são, em sua maioria, políticas

assistenciais que não desenvolvem o indivíduo como cidadão para a sociedade, protegendo-o contra os problemas epidêmicos, nem criam condições para a sua inserção no ambiente social. Não há políticas de inclusão e agregação social, com eficiência, mas muitas políticas supostamente mal implantadas, que não surte efeito aos profundos problemas sociais. As políticas de segurança pública devem ser associadas a políticas sociais e respeitar os direitos humanos. Segundo (PAIXÃO, 1988), o Brasil não consolidou uma tradição institucional de respeito aos direitos civis básicos de uso de regras previsíveis na resolução de conflitos, o que ainda podemos verificar nos dias atuais na sociedade e no nosso sistema judiciário. Contudo, o novo cenário contextual tem exigido novas formas de relação entre o Estado e a sociedade, de forma a garantir que as regras de conduta pré-estabelecidas em normas legais sejam cumpridas.

No Brasil, a criminalidade, portanto, é um tema atual e relevante para a boa condução do processo democrático. O Brasil tem apresentado índices de homicídios superiores ao estabelecido como padrão pela ONU – Organizações das Nações Unidas, principalmente nas grandes metrópoles. A urbanização acelerada e o aumento da criminalidade são associados aos fatores sócio-econômicos e estruturais do país. É certo que a pobreza não é causa da violência, já que nem todas as localidades pobres possuem elevado índice de criminalidade, e poucas cidades ricas têm índices de criminalidade baixos. Mas a diversidade extrema entre riqueza e pobreza, aflorando numa profunda desigualdade social, promove a insatisfação e revolta dos indivíduos componentes da população carente de recursos econômicos, que vêem no crime uma alternativa ou uma saída rápida e fácil para satisfazer as necessidades de consumo imediatas, capazes de destacá-los na sociedade. (BOSCHI, 1982).

Diante do quadro crescente da criminalidade, surge a motivação de diversos estudiosos na busca de elementos que auxiliem na identificação de políticas corretas de prevenção e repressão do crime para manutenção da ordem, redução da desigualdade ou redução dos custos da segurança, quer seja através de um envolvimento mais efetivo no trabalho da polícia em nossa comunidade, ou mesmo na socialização de pessoas em nossos ambientes de relacionamento, conscientizando e buscando soluções satisfatórias de segurança. Entretanto, a utilização de métodos dedutivos para a análise do problema é muito problemática principalmente pelo elevado grau de fragmentação das informações. A ciência requer o isolamento de um problema, mas

para tratar do tema “violência”, isto se torna difícil, por ser complexo e envolver outros elementos e categorias de detalhamento que interagem para culminar na criminalidade.

Nas últimas décadas, o aumento da criminalidade no Brasil tem sido combatido pela instituição policial, como aparelho “repressor” na função do Estado protetor, sem, contudo, obter resultado favorável à manutenção da segurança para o cidadão. O debate público instituído a respeito de questões sobre a segurança pública, concentra-se nas dificuldades técnicas, jurídicas e financeiras, que incidem em procedimentos policiais e de administração da justiça.

O sociólogo Luis Eduardo Soares defende que:

Há uma necessidade urgente de agir na esfera das causas, enfrentando o problema da segurança pública em sua especificidade, adotando políticas de segurança criativas, inteligentes, socialmente sensíveis, participativas, transparentes, democráticas, sob controle popular, eficientes, e intrinsecamente comprometidas com o respeito aos direitos humanos (SOARES, 2001, p.2).

Contudo, as modificações na institucionalização democrática das duas últimas décadas pedem um novo delineamento das organizações responsáveis pelo controle social, cujos valores culturais imprimiram o caráter repressor na polícia.

Hoje, mais do que nunca, questionam-se os resultados das ações das organizações da segurança pública no país, tanto pelos elevados índices de criminalidade e violência urbanas, quanto pelo agravamento das tensões sociais. Em tais condições, a emergência de uma nova forma de pensar sobre esse fenômeno contribuirá com novas reflexões para uma gestão política dos serviços públicos de segurança à sociedade. (COSTA, 2003)

O governo brasileiro parece demonstrar deficiência em cumprir bem o seu papel democrático de atuação nas áreas de educação, saúde, e segurança, pois os benefícios elementares de cidadania não vigoram para as camadas mais baixas da população. Mesmo após a transição ocorrida com a promulgação da Constituição Democrática de 1988, muitas das ações ainda se encontram no plano das idéias. Na área de segurança pública, poucos projetos apresentados para apreciação pelo Congresso Nacional foram votados até então e a aparente ausência de estratégia para ações direcionadas na área, torna crítico o problema da criminalidade no país. Assim, surge a necessidade de inclusão de organismos sociais para o tratamento do problema da violência com vistas a atenuar a crise na relação do Estado com a sociedade dentro do processo de institucionalização político democrático, incitando os indivíduos ao exercício da cidadania com o objetivo de democratizar as relações sociais.

Nesse contexto, a atuação da instituição policial é fundamental contra o crime, como responsável pela manutenção da ordem social. Mas as organizações policiais brasileiras são muito conservadoras em suas estruturas tradicionais de operação e possuem elevado grau de centralização oriundas do momento histórico de criação da força policial pública (BEATO F., 2000). A democratização da polícia envolveria sua organização, estrutura e atuação aproximando-a da sociedade, e a busca da instituição pela população depende da confiança percebida pelo serviço prestado.

Na Bahia, em específico, a violência e a criminalidade também têm crescido acentuadamente nos últimos anos, conforme registros de estatísticas sobre ocorrências policiais. *“Trata-se de uma calamidade social, ou seja, uma situação de emergência provocada por fatores anormais adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a do atendimento de suas necessidades ou ameaçando a sua integridade”* (FERREIRA, 1992). O presente fato que está evidenciado na mídia, vem sendo acompanhado pela sociedade com temor e tem sido discutido por entidades públicas e privadas, no sentido de enfrentar a grave situação.

No Estado da Bahia o **aumento da criminalidade está** também **refletido na evolução dos dados estatísticos divulgados pela SSP/BA sobre ocorrências policiais no período de 1991 a 2002.**

Vários fatores contribuíram para o agravamento da criminalidade na Bahia, mas algumas dificuldades da segurança pública no Estado possuem causas a serem trabalhadas para o enfrentamento do problema. Exemplificando, podemos citar:

- A existência de visões diversificadas do problema da criminalidade por diferentes atores da segurança pública e de organizações da sociedade civil;
- Obstáculos operacionais de gerenciamento no modelo de instituição policial brasileiro;
- A confiabilidade das ações dos órgãos da SSP/BA, desvinculadas de informações confiáveis, baseadas em dados estatísticos;

- Fraca atuação preventiva na Segurança Pública do Estado, em virtude de políticas públicas de segurança desvinculadas das políticas sociais como fator desencadeador do aumento da violência;

O presente trabalho visa investigar as políticas públicas de segurança no Estado da Bahia, para a compreensão do fenômeno de acréscimo da criminalidade, que ocorreu no período de 1991 a 2002, explicitada na quantidade de ocorrências policiais, referentes a três gestões governamentais compostas por representantes de um mesmo grupo político e identificar a existência de participação de organizações sociais.

Este trabalho não visa levantar críticas aos órgãos de segurança ou criar soluções para o problema da criminalidade na Bahia, mas levantar questões sobre as causas e o foco de tratamento no Estado para o considerado “mal do século”, conhecendo a estrutura das organizações oficiais e os mecanismos organizados de participação da sociedade. Apresentar subsídios para uma nova interpretação do problema da segurança pública e servir de consulta a pesquisadores e profissionais da área de segurança, além de estimular a observação contínua do trabalho policial, serão as contribuições que se pretende dar academicamente.

OBJETIVO GERAL

Investigar as Políticas Públicas de Segurança no Estado da Bahia, para enfrentar o aumento da criminalidade no período compreendido entre 1991 a 2002, refletido em ocorrências policiais, deflagradas por um Estado conservador, incluindo seus êxitos e fracassos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conhecer o modelo de instituição policial na Bahia e sua atuação na sociedade;
- Identificar as Políticas Públicas de Segurança na Bahia através de projetos e programas;

- Identificar se as ações gerenciais e atuação de órgãos da SSP/BA são baseadas em fontes de informações adequadas e confiáveis;
- Compreender a atuação de entidades da sociedade civil e a sua influencia propositiva na elaboração de políticas públicas de segurança e de articulação entre o Estado e a Sociedade;

ESCOLHAS METODOLÓGICAS

O método estruturalista defendido por Lakatos (1991) parte da investigação de um fenômeno concreto e eleva-se para o nível do abstrato, por intermédio da constituição de um modelo que represente o objeto de estudo, retomando por fim o concreto. As técnicas, além de um conjunto de preceitos que servem a uma ciência são também as habilidades para usar esses preceitos ou normas na obtenção de seus propósitos. Como sugestão de classificação sugerida por SANTOS (2000), podemos identificar esta pesquisa como:

- Segundo objetivo: exploratória, já que desenvolve e esclarece idéias para abordagem do conteúdo;
- Segundo o procedimento de coleta: bibliográfica, documental e de levantamento de informações;
- Segundo fonte de informações: bibliográfica e de campo.

Enquadrado como conteúdo de pesquisa da área de ciências sociais, o presente trabalho pode ser tipificado como pesquisa qualitativa com as características: descritiva, pois descreve a realidade dos fatos; e empírico-analítica, quando apresenta uma análise de estrutura, políticas e diretrizes.

Na parte prática da coleta de dados deste trabalho utilizou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica envolveu a identificação, localização, compilação, e fichamento de livros, monografias, publicações avulsas e pesquisas que pudessem auxiliar no desenvolvimento desta pesquisa.

Apesar de haver poucas publicações específicas que tratem sobre políticas de segurança pública, que permitissem consultas e fundamentação teórica para este trabalho, foi efetuado um paralelo com diversas bibliografias que tratam do trabalho da polícia, que puderam trazer contribuições relevantes para a análise.

A pesquisa documental, como fonte primária de coleta de dados foi utilizada com a finalidade de encontrar informações que fossem capazes de ajudar a entender a estrutura da SSP/BA. Contudo, para a apreciação das informações foi verificada notória semelhança entre a pesquisa documental e a bibliográfica. A natureza das fontes é a diferença essencial entre ambas. Assim:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 1991).

Outra etapa foi a visita a órgãos do sistema de segurança pública na Bahia e a entidades da sociedade civil para observação e compreensão de suas estrutura no contexto. Na busca de depoimentos que enriquecessem o tema em pauta e apontassem sugestões para solução dos conflitos, foram estabelecidos diálogos e troca de informações com policiais, autoridades e representantes das entidades visitadas, através da realização de entrevistas semi-estruturadas.

Para desenvolvimento do tema proposto, foi adotado o método hipotético-dedutivo, que melhor se adequou aos fins e aos meios da investigação proposta, tendo em vista suas características de pesquisa, descritiva e aplicada. O planejamento da pesquisa abrangeu a definição de um modelo teórico de referência para elaboração do plano geral, a definição das técnicas para coleta de dados, escolha das fontes de dados representativos para apoiar as conclusões e a definição das técnicas de registro de dados e técnicas de análise.

De acordo com a classificação de RUIZ (1993) a pesquisa foi desenvolvida de forma não experimental, baseada em observação do contexto, cujas variáveis envolvidas não foram manipuladas, mas apenas registradas. A abordagem foi exploratória e aplicada, com observação e visitação para conhecer órgãos do sistema de segurança e levantar hipóteses para caracterização inicial do problema. O conteúdo teve como fonte a vivencia profissional da autora, de quase uma década na segurança pública, que possibilitou a construção de uma reflexão do problema.

QUADRO 1.1
MODELO METODOLÓGICO

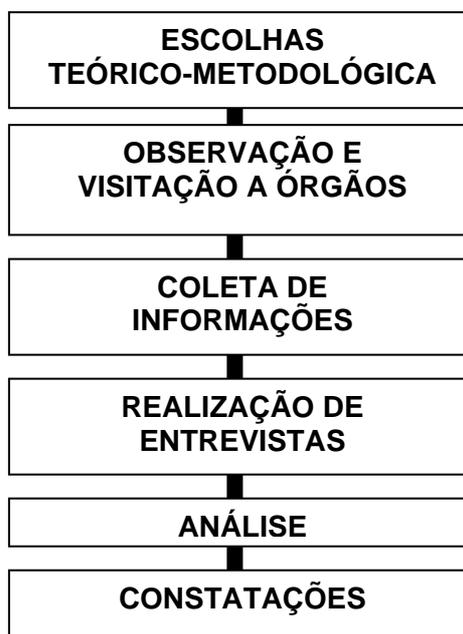


A pesquisa bibliográfica e documental, contendo descrição de estudos comparativos e a opinião de teóricos compõe a parte teórica do trabalho, para possibilitar a construção de generalizações baseada em sistemas e modelos teóricos, e informam sobre a situação do problema, e levantar informações sobre a criminalidade e a Segurança Pública, identificando a implicância do modelo existente no país e os dados estatísticos encontrados.

O levantamento de informações envolveu as seguintes etapas:

- Levantamento de dados, ocorrências e taxas;
- Elaboração de tabelas e gráficos para análise indutiva;
- Elaboração de questionário semi-estruturado;
- Entrevistas com atores chaves da SSP/BA e de órgãos não-governamentais com anotações e gravações;
- Análise crítica das informações coletadas com base no referencial teórico;

QUADRO 1.2
ESTRUTURA DE DISTRIBUIÇÃO DO CONTEÚDO DO TRABALHO



O presente trabalho encontra-se distribuído em capítulos, quando é feito o levantamento do conteúdo de estudo e são apresentados os resultados obtidos de acordo análise metodológica utilizada.

No capítulo primeiro, dentro da concepção teórica, é apresentado o contexto político e socioeconômico que fundamentam o ambiente pesquisado: o Estado da Bahia.

No segundo capítulo, são apresentadas definições de políticas públicas e sociais, bem como a inserção de um modelo de segurança pública, anda como construção teórica.

No capítulo terceiro os dados empíricos da criminalidade e de ocorrências policiais na Bahia compõem o quadro de apresentação da segurança pública.

O quarto capítulo introduz o quadro empírico do contexto político do Estado da Bahia, quando são explicitadas as circunstâncias que permeiam o objeto de estudo, tais como programas e projetos da SSP/Ba, além de fatos de gestões governamentais.

O quinto capítulo traz a análise das entrevistas substanciadas no conteúdo teórico, e uma síntese reflexiva.

Por fim, as considerações finais que apresenta o conteúdo discursivo de análise, contendo algumas reflexões sobre o crescimento da criminalidade na Bahia, na década em questão.

CAPÍTULO 1 - REFERENCIAL TEÓRICO: ESTADO, SOCIEDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

O problema da violência bem como da segurança pública devem ser vistos como fenômenos multidimensionais. Pode-se afirmar que *“não é possível analisar a violência de uma única maneira, tomá-la como um fenômeno único. Sua própria pluralidade é a única indicação do politeísmo de valores, da polissemia do fato social investigado”* (MAFESOLLI, 1987, p.15). A questão da segurança pública deve ser contextualizada tanto no plano mais geral, internacional, mundial como no plano nacional, dentro de cada especificidade local. No plano internacional, mas que também se aplica à esfera nacional, talvez na maioria das situações, a questão da segurança, na forma como ela desponta nas últimas décadas, tem sido vista como resultado ou como componente do modelo neoliberal implantado em diversos países e tornado hegemônico.

Inicialmente é fundamental identificar a distinção entre a violência e a criminalidade. A violência está freqüentemente relacionada com os atos de constrangimento que lesam a integridade física ou moral pelo uso da força ou coação (HOLANDA,1988), e para sua interpretação deve-se compreender as condutas capazes de violar a consciência do ser humano. São exemplo de atos de violência o roubo, a agressão e o homicídio. A criminalidade, por sua vez, é a generalização da violência, como conjunto de atos delituosos, na qualidade ou estado dos crimes (idem). Assim, pode-se acrescer aos atos de violência criminosa, delitos ilegais tais como furtos, danos, fraudes, dentre outros, para apresentação de um quadro geral de criminalidade.

Podemos considerar, entretanto, a violência, não apenas como agressão moral ou física, ou a um crime propriamente dito, mas como resultado de ações opressivas ou que corroem e degradam os elementos culturais da sociedade pelo

desenvolvimento de sobrevivência subumana imposta pelo poder político, econômico ou de comunicação, quando cria condições para que o crime se estabeleça. A violência do cotidiano tem relação com a transgressão dos direitos e deveres do cidadão ou de comportamento em grupos sociais de instabilidade. Configura-se sob diversas formas de atentar contra a dignidade da vida humana, como condições mínimas de integração na sociedade. A mídia e a massificação de filmes, ações e figuras violentas; a negação da cidadania, como a falta de atendimento de saúde e educação; o elevado índice de desemprego; a utilização inadequada dos recursos públicos pelo governo, ou seja, o investimento incorreto de recursos oriundos de impostos; o abandono de crianças e adolescentes, sujeitos à violência sexual e ao trabalho infantil; o racismo; ou o baixo índice de desenvolvimento humano e a criminalidade, podem ser considerados exemplos de violência contra o cidadão.

1.1 – NEOLIBERALISMO E A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: A POLÍTICA DE TOLERÂNCIA ZERO

Para analisar o período contemporâneo é imprescindível levar em conta a ideologia do neoliberalismo que se torna hegemônico, principalmente a partir de 1990.

O modelo neoliberal surge em um contexto de profundas transformações econômicas, tecnológicas, políticas, sociais e culturais, onde se identificava uma crise do sistema capitalista dos anos 70 associado à crise do Estado de Bem-estar social, predominante em países desenvolvidos. Este tipo de Estado passou a sofrer um processo de esvaziamento, quando foi adotado um novo padrão de Estado. Esta nova situação vem a se reforçar com a queda do chamado socialismo real, abrindo caminho para o que se convencionou chamar de globalização. O argumento básico era “*a alegação de que a liberdade de mercado levaria à liberdade política e à democracia*” aceitando-se, nos países de regimes autoritários “*a substituição das liberdades civis e políticas pelo crescimento econômico como problema a ser resolvido pela **mão invisível do mercado***” (ALVES, 2000, p.190-191). Nos países de regime democrático, por sua vez, “*não somente as proteções mercadológicas, trabalhistas e previdenciárias passaram a ser objetadas em nome da modernidade, mas a própria noção do Estado-providência tornou-se condenada como inepta à*

competitividade...” (Idem, p.191). Não é necessário aqui fazer um amplo relato da globalização, mas apenas ressaltar que é um processo assimétrico que tem gerado uma concentração de renda nos níveis internacional e nacional, bem como geral dos estoques crescentes de pobreza mesmo dentro de países desenvolvidos. Estes aspectos centrais têm tido repercussões diretas na marginalidade, na criminalidade e na segurança.

Para a criminalidade comum, observada com maior frequência entre as camadas mais pobres (também pelo lado das vítimas), a saída dos Estados Unidos (que algumas pessoas de boa fé parecem ter a intenção de copiar alhures) tem sido a repressão rigorosa, com a intolerância punitiva transformada em plataforma eleitoral unânime (idem, p.193).

Nesse contexto, o aprisionamento “*passa a ser a regra para qualquer comportamento delitivo, levando muitas vezes a sentenciamento absurdo*” (Idem, p.194). O resultado é que este país tinha em 1998 “*a maior população carcerária do mundo*”, o que faz com que o problema da exclusão social, na visão de Zygmunt Bauman (1998), “*tende a ser resolvido pelo encarceramento agora sem objetivos disciplinares ou de recuperação*” (ALVES, 2000, p.194). Tem sido identificado um paradoxo nessa ideologia neoliberal: “*pretende remediar com um **mais Estado** policial e penitenciário o **menos Estado** econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro como do Segundo Mundo*” (WACQUANT, 2001, p.7). Nesta visão, as elites do Estado, por terem se “*convertido à ideologia do mercado-total vinda dos Estados Unidos, diminuem suas prerrogativas na frente econômica e social que é preciso aumentar e reforçar suas missões em matéria de **segurança**, subitamente relegada à mera dimensão criminal*” (Idem). Este autor, em nota explícita referente à situação brasileira, identifica que esta:

Penalidade neoliberal ainda é mais sedutora e mais funesta quando aplicada em países ao mesmo tempo atingidos por fortes desigualdades de condições e de oportunidades de vida e desprovidos de tradição democrática e de instituições capazes de amortecer os choques causados pela mutação do trabalho e do indivíduo no limiar do novo século (Idem).

O caso dos Estados Unidos tem sido paradigmático, mais especificamente o caso de Nova York, que tem se afirmado como referência. O pensamento neoconservador que ganha terreno com “*perecimento do setor social do Estado e o desdobramento de seu braço penal*” (idem, p.19) tem sua **bíblia** no livro *Losing*

Ground de Charles Murray. Este autor advoga que “a excessiva generosidade das políticas de ajuda aos mais pobres seria responsável pela escalada da pobreza nos Estados Unidos” (idem, p.22), levando à “degenerescência moral das classes populares” causando a “violência urbana” (idem, p.22). Nesse contexto, para o Manhattan Institute, porta-voz da nova direita americana, “a **desordem** na qual se comprazem as classes pobres é o terreno natural do crime” (idem, p.25). Também desta instituição vem a teoria “da vidraça quebrada”, formulada por James Q. Wilson e George Kelling, em 1982, que defende a idéia da necessidade de luta contra os pequenos distúrbios cotidianos para fazer recuar as grandes patologias criminais. Isto levou um novo posicionamento com “perseguição permanente dos pobres nos espaços públicos” implicando, no caso de Nova York, no “aumento em 10 vezes dos efetivos e dos equipamentos das brigadas, restituição das responsabilidades operacionais aos comissários de bairro com obrigação quantitativa de resultados”, acompanhado de forte apoio tecnológico (idem, p.26). Todo este novo posicionamento tem uma forte idéia de transformar os comissariados de bairros em “centros de lucro”, adotando uma perspectiva empresarial. Os recursos direcionados à manutenção da ordem crescem 40% tendo um orçamento quatro vezes maior do que o destinado a hospitais públicos (idem, p.28). Adotando a doutrina da **tolerância zero**¹, a polícia de Nova York contrapõe-se à **polícia comunitária** ainda porque, cidades que adotaram esta última mostraram resultados positivos de diminuição da criminalidade com diminuição do número de pessoas presas e aumentos pequenos dos efetivos policiais (idem, p.28). Esta política tem sido exportada para outros países assentada no “êxito” de Nova York o que:

¹ O programa de Tolerância Zero é baseado na teoria das *janelas quebradas* (“Broken Windows”), divulgada em artigo de James Q. Wilson e George Kelling, publicado em 1982. A teoria utiliza o argumento de que “uma pequena infração, quando tolerada, pode levar a um clima de anomia que gerará as condições propícias para que crimes mais graves vicejem.” (BELLI, 2000, p.58) Em outras palavras, quando uma casa é abandonada e possui pelo menos o vidro de uma janela quebrada que não é imediatamente concertado, os outros também serão quebrados, aparecerão pichações e ocorrerá retirada de itens componentes da construção, numa seqüência de atos decorrentes das condições ambientais que favorecem a transgressão, pela falta de importância atribuída a tais ações, como ato de incivilidade. É o “típico discurso convencional da impunidade decorrente da incapacidade do Estado em investigar e punir os criminosos como causa da criminalidade”. Em: (VIAPIANA e BRUNET, 2001)

Proporciona aos políticos de cada um dos países importadores a oportunidade de dar ares de “modernidade” à paradoxal pirueta retórica que lhes permite reafirmar com pouco prejuízo a determinação do Estado em punir os “distúrbios” e, ao mesmo tempo, isentar esse mesmo Estado de suas responsabilidades na gênese social e econômica da insegurança para chamar à responsabilidade individual os habitantes das zonas “incivilizadas” [...]. (Idem, p.30).

Wacquant mostra como esta política da **tolerância zero** tem sido absorvida por diversos países, “*no momento [1999] em que é seriamente questionada em Nova York*” devido seu caráter racista dada à prática de revista de pessoas “*sob mera suspeita baseada no vestuário, aparência, comportamento e – acima de qualquer outro indício – a cor da pele*” (idem, p.35) onde se constata que a maior parte delas eram gratuitas e uma pequena parte procedia. Até os próprios policiais começaram a questionar esta política denunciando a possibilidade de criação de um Estado policialesco e tirânico, dada à ênfase nas detenções por motivos banais e os incidentes crescentes com a população (idem). Isto porque, conforme a teoria da Tolerância Zero, o crime tem origem e causa social, e o problema da violência nos grandes centros urbanos e da segurança pública é reduzido e tratado como “questão de polícia”. Assim, “*a destruição do Estado social e o fortalecimento do Estado penal refletiriam um novo senso comum penal que visa a criminalização da miséria*” (BELLI, 2000, p.161)

Uma outra face desta política é que ao passo que “*a criminalidade cai continuamente desde 1992, o número de pessoas detidas e julgadas não pára de aumentar*” (WACQUANT, p.37), observando-se também que a Justiça não tem dado conta de tantos processos identificando-se uma sobrecarga dos tribunais. Já ocorre uma autocrítica da “*proliferação das detenções abusivas e inúteis*” por parte do próprio Bratton, chefe da polícia municipal (idem, p.38). A conclusão de Wacquant é direta:

Para os membros das classes populares reprimidas à margem do mercado de trabalho e abandonadas pelo Estado assistencial, que são o principal alvo da “tolerância zero”, o desequilíbrio grosseiro entre o ativismo policial e a profusão de meios que lhe é consagrada, por um lado, e a sobrecarga dos tribunais e a progressiva escassez de recursos que os paralisa, por outro, tem todas as aparências de uma *recusa de justiça organizada* (idem, p.39).

Na raiz de toda esta situação encontra-se a redefinição do Estado de Bem-estar Social que passou a ser alvo de críticas dos setores conservadores, tendo como base os governos de Thatcher e Reagan, pregando-se “*a substituição*

de um Estado-providência **paternalista** por um Estado punitivo **materialista**, único capaz de impor o trabalho assalariado dessocializado como norma societal e base da nova ordem polarizada de classes” (idem, p.44). Wacquant refere-se a Lawrence Mead como o grande ideólogo acadêmico dessa nova corrente que prega a “igualdade econômica” como “noção obsoleta” e que a questão social contemporânea na América e na Inglaterra seria a incapacidade dos pobres de trabalhar por incompetência social e imperícia moral (idem, p.45). Nessa linha, postula-se “a necessidade de um Estado forte, tutor moral inflexível, único capaz de vencer a **passividade** dos pobres mediante a disciplina do trabalho e a remodelagem autoritária de seu **estilo de vida** disfuncional e dissoluto” (idem, p.45). A idéia central prega que os pobres precisam de apoio, mas compete ao Estado fazer respeitar as regras de comportamento, da manutenção da ordem que serve à liberdade da maioria, inclusive dos pobres (idem).

Baseada em uma criminologia conservadora, a Tolerância Zero se afigura como uma nova forma de gerir o espaço urbano e as relações entre a polícia e a comunidade. Em vez de repressão pura e simples, vigilância constante e escolha de alvos preferenciais. No lugar de burocracias centralizadas, atribuição de responsabilidades a distritos policiais. (BELLI, 2000, p.158)

O programa Tolerância Zero tem como características o elevado investimento, com o aumento do contingente de policiais e equipamentos, qualificação tecnológica, informatização dos serviços, melhoria das informações estatísticas e descentralização da estrutura composta de “*delegacia-empresa*” (BELLI, 2000, p.163), associada à ampliação do sistema de justiça penal, obtendo resultados em forma de “lucro” com a queda nos índices de criminalidade, divulgada em grandes campanhas de *marketing* dos Estados Unidos para todo o mundo.

Conforme anteriormente apontado, cabe a pergunta de como fica a importação desse tipo de política de segurança pública nas condições de extrema desigualdade social e da existência prévia de um grande contingente de populações vivendo na pobreza ou miséria, como é o caso do Brasil, principalmente nos grandes centros urbanos? No caso dos Estados Unidos, a geração de um contingente de populações pobres se acelera a partir do desmantelamento do Estado de Bem-estar social, reduzido desde o seu início nos serviços agregados do setor público, restringindo gastos de assistência social e aumentando os gastos com a defesa, a lei e a ordem, em uma tentativa de “*revivência do liberalismo clássico*” (KING, 1988,

p.73), mesmo sem apoio público da cidadania social no congresso, ou seja, é um processo recente, da década de 80 para cá.

O programa Tolerância Zero tornou-se popular no Brasil devido à busca de solução aos elevados índices de criminalidade registrados nos grandes centros urbanos, e o sucesso se deve principalmente devido ao “*desconhecimento das suas falhas e **efeitos colaterais***” (BELLI, 2000, p.159), sem levar em consideração a possibilidade de ser utilizada “*politicamente, como arma eleitoral e populista*” (idem)

No caso do Brasil, existe uma situação de marginalização social histórica que se agrava, ainda mais, também nos anos 80 com o abandono do Estado Desenvolvimentista. Assim, as ditas populações alvo da política de tolerância zero no Brasil são muito maiores do que nos EUA, isto quer dizer, para viabilizar esta política seria necessário um Estado Policialesco ainda mais dantesco que o americano.

De modo a construir uma visão mais global da questão da segurança, é oportuno recorrer à análise procedida por Santos da crise do contrato social e de seus limites. Um limite da contratualização refere-se ao “*sistema mundial moderno, constituído por países centrais, semiperiféricos e periféricos*” (SANTOS, 1999, p.40), onde na periferia e semiperiferia “*a contratualização tendeu a ser mais limitada e mais precária que no centro*” (idem, p.40). Nesses espaços, algumas características adquirem realce: o contrato sempre conviveu com o *status* e a economia socializada em “*pequenas ilhas de inclusão que passaram a existir em vastos arquipélagos de exclusão*”, privatização privilegiada do Estado e “*patrimonialização da dominação política*” (idem, p.40). Nesse novo referencial, ainda em construção, “*o Estado perde centralidade, e o direito oficial desorganiza-se, passando a coexistir com o direito não oficial de múltiplos legisladores fáticos*” assentados no poder econômico, “*disputando com o Estado o monopólio da violência e do direito*” (idem, p.41). A nova contratualização tem o caráter liberal, individualista onde o Estado, diferentemente do contrato social moderno, tem uma “**intervenção mínima**” além de não ter “**qualquer estabilidade**” bem como se baseia em um “*assentimento passivo a condições supostamente universais*”, caso do chamado Consenso de Washington (idem, p.44).

Uma outra característica fundamental da crise da contratualização moderna está representada pela “*predominância estrutural dos processos de*

exclusão sobre os processos de inclusão” (idem, p.45), assumindo duas formas: “*grupos e interesses sociais até agora incluídos no contrato social são excluídos.*” (pós-contratualismo) e bloqueio à inclusão de grupos sociais até então excluídos que aspiravam à cidadania (pré-contratualismo) (Idem, p.45). As conseqüências deste duplo processo de exclusão são as mais funestas possíveis: os que o sofrem “*são de fato excluídos da sociedade civil e lançados num estado de natureza*” representado pelo “*caos permanente nos atos mais simples de sobrevivência ou de convivência*” (idem, 46).

“*O impacto mais decisivo*” do consenso liberal localiza-se no “*processo de dessocialização da economia, na redução desta à instrumentalidade do mercado e das transações*” resultando na “*erosão crescente*” dos direitos do trabalho e econômicos e sociais que, combinada ao aumento do desemprego estrutural, “*conduz à passagem dos trabalhadores de um estatuto de cidadania para um estatuto de lumpencidadania*” (idem, p.48). Tudo isto, na visão de Boaventura Souza Santos, resulta no surgimento de um *fascismo societal*, que assume várias formas. Vamos nos deter, aqui, naquelas que têm mais objetivamente a ver com este trabalho. A primeira delas, o “*fascismo do **apartheid** social*”, se expressa na constituição de zonas selvagens e zonas civilizadas com segregação social dos excluídos. “*As zonas selvagens são as zonas do estado de natureza hobbesiano. As zonas civilizadas são as zonas do contrato social e vivem sob a constante ameaça das zonas selvagens*” (idem, p.52). O caso do Rio de Janeiro, no contexto brasileiro, é o que mais chama a atenção, devido às conflagrações explícitas que têm ocorrido. “*Para se defenderem, transformam-se em castelos neofeudais, os enclaves fortificados que caracterizam as novas formas de segregação urbana (cidades privadas, condomínios fechados, **gated communities**)*” (idem, p.52).

A segunda forma está no *fascismo do Estado paralelo* que consiste em “um duplo padrão da ação estatal nas zonas selvagens e nas zonas civilizadas”. Nestas, “o Estado age democraticamente” desempenhando o papel de “Estado protetor, ainda que muitas vezes ineficaz ou não confiável”, enquanto nas zonas selvagens o Estado age de forma predadora, sem a “observância, mesmo aparente, do direito” (idem, p.52). Uma terceira forma reside no *fascismo paraestatal* onde ocorre uma “*usurpação de prerrogativas estatais (de coerção e de regulação social) por parte de atores sociais muito poderosos, muitas vezes com a conivência do*

próprio Estado, que ora neutralizam ora suplementam o controle social produzido pelo Estado” (idem, p.52). Uma outra forma de fascismo societal é representada pelo *fascismo da insegurança* que consiste na “manipulação discricionária da insegurança das pessoas e de grupos sociais vulnerabilizados pela precariedade do trabalho, ou por acidentes ou acontecimentos desestabilizadores, produzindo-lhes elevados níveis de ansiedade e de insegurança quanto ao presente e ao futuro, de modo a fazer baixar o horizonte de expectativas e a criar a disponibilidade para suportar grandes encargos, de modo a obter reduções mínimas dos riscos e da insegurança” (idem, p.54).

Embora Santos aponte como este tipo de ação como “*particularmente saliente no domínio da privatização das políticas sociais, da saúde, da segurança social, da educação e da habitação*” (idem, p.54), acreditamos que também possa ser estendida para a segurança pública. O que podemos retirar de todo esse aporte teórico desenvolvido por Santos para este presente trabalho, é como a nova contratualização precariza grupos mais vulneráveis além de vulnerabilizar grupos até então incorporados e esta situação se torna mais crítica em países onde a contratualização nunca foi ampla, como é o caso do Brasil.

Cabe ainda incorporar o postulado por Batista Jr. (1997) em sua crítica à globalização, onde mostra que a globalização tem sido apontada como um processo inexorável que a ele os países têm que se curvar e que não existem margens de manobra para projetos alternativos. A esta realidade, o referido autor pondera que esta postura pode ser explicada por razões de aderência a um projeto internacional e por atribuir às causas externas as razões da impossibilidade de um modelo de desenvolvimento com algum grau de autonomia. Não teria, assim, a globalização este caráter que tentam lhe impingir, não teria esse caráter de inevitabilidade ao qual não existiria alternativa a não ser a adesão pacífica. Entende-se que o paralelo proposto aqui se refere à explicação da redução da segurança pública, como resultado de um processo inescapável no plano internacional onde as razões da insegurança crescente residem em processos exógenos quando, na verdade, eles resultam da aderência a um determinado modelo de desenvolvimento colocado de fora para dentro e de acordo com determinados interesses locais.

Na medida em que, assim como a globalização, passa a ser vista como um processo global que acontece em todos os países – o que, na verdade, ocorre,

em certa dose -, a questão da segurança segue os mesmos passos. Com isso, as pessoas acostumam-se ao rebaixamento das condições de segurança, amoldam suas vidas a elas, contratam sistemas privados de segurança, quando possuem condições financeiras, tornam-se cada vez mais independente do Estado quando se sentem abandonadas por este.

O que se retira de todo esse referencial teórico é que a questão da segurança pública, ou melhor, a perda da segurança, se enquadra em um movimento muito mais amplo que é o movimento do capital no contexto mundial, ou globalização, que gera áreas crescentes de exclusão dentro dos mais variados países, criando estados de natureza. Esse processo todo repercute dentro dos Estados nacionais interagindo com seus processos históricos, reforçando predisposições excludentes onde elas já existem e construindo novas exclusões onde elas ainda não estão presentes. Assim, cabe olhar, às especificidades locais (nacionais).

1.2 – A ESPECIFICIDADE DO ESTADO E DA SOCIEDADE NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A questão da segurança pública, como tantas outras inseridas no contexto das relações Estado e Sociedade, são construídas historicamente. Em outras palavras, essa questão só pode ser entendida se situada na evolução do processo de cada formação histórica específica. Assim, nesta seção vamos procurar identificar elementos básicos que compõem a formação social brasileira recente no sentido de nesta localizar a questão da segurança pública. Uma importante contribuição vem de O'Donnell (1998), que identifica em países da América Latina uma *“situação sombria em termos de direitos básicos dos fracos e dos pobres”* (O'Donnell, 1998, p.38), que coloca em dúvida a aplicação do termo “democracia” a esses países. Introduzindo o pensamento de Amartya Sen, se em um país *“existe uma condição difusa de pobreza extrema”*, os seus cidadãos são *de facto* privados da possibilidade de exercer, em geral, sua autonomia. Esta situação de miséria coloca em risco a democracia, adverte O'Donnell (idem).

Ao confrontar a situação dos “países altamente desenvolvidos” com a maioria dos países latino-americanos no tocante à questão dos direitos, observa-se que, nestes últimos, instalados os direitos políticos (após a retomada da democracia), “*a extensão de direitos civis a todos os adultos é muito incompleta*” (idem, p.41). Nesses países, altamente desigualitários e marcados por extensa pobreza, ocorrem “*enormes hiatos, tanto em termos territoriais quanto em relação às várias categorias sociais, na vigência do que quer que concordemos que signifique o princípio da lei*” (idem, p.44). As “deficiências” são identificadas como:

- 1) “*os acusados em casos criminais, os detentos e encarcerados*” encontram-se em “*condições que são repugnantes segundo qualquer noção de processo justo*” (idem, p.44);
- 2) “*Na América Latina há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de torcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos*” (idem, p.44);
- 3) também se percebe a “*privação de direitos dos pobres e socialmente fracos do que quando eles interagem com as burocracias*” para obtenção de emprego, solicitação de benefícios previdenciários ou “*quando têm de ir a um hospital ou delegacia de polícia*” (idem, p.45), ressaltando-se o “*modo indiferente, quando não desdenhoso, como eles são tratados...*” (idem, p.45).

O'Donnell (1993) aponta ainda, reportando-se ao começo dos anos 90, que o Brasil, como outros países da América Latina e de outras regiões, atravessavam uma séria crise econômica e social, mas também uma crise profunda do Estado. Ainda que essas crises possam ter se modificado ainda permanecem e até se agravaram em alguns aspectos. Essa crise comporta três dimensões: “*do estado enquanto um conjunto de burocracias capaz de cumprir suas obrigações com eficiência razoável; da efetividade de sua lei; e da plausibilidade da afirmação de que os órgãos do estado normalmente orientam suas decisões segundo alguma concepção do bem público*” (O'DONNELL, 1993, p.127). O que estaria acontecendo seria “*a crise prolongada de um padrão de acumulação centrado no estado e voltado para dentro, e da posição do estado nesse padrão*” (idem, p.127). Afastando as dicotomias, fraco x forte e pequeno x grande, o Estado no Brasil, e em certos países, seria marcado pela ausência de “*um conjunto eficaz e menos pesado de organizações públicas*” com conteúdo democrático capaz de resolver “*as principais*

questões da equidade social” além de criar as condições para um crescimento econômico convergente com a democracia e a equidade social (idem, p.128). Um estado forte é aquele que estabelece efetivamente a legalidade sobre seu território e deve ser visto pela população não como “*uma arena para a satisfação de interesses particularistas*” (idem, p.128). Prossegue O’Donnell (1993, p.128), lembrando que as teorias do estado partem da suposição feita nas teorias da democracia da existência de “*um alto grau de homogeneidade no escopo, seja territorial seja funcional, do estado e da ordem social que ele sustenta*”. Não se questiona se essa ordem tem efetividade similar por todo o território e se é aplicada a toda a estratificação social existente (idem, p.128). Analisando a América Latina, Brasil e México são identificados como casos de alta heterogeneidade territorial e funcional o que o leva a inquirir o que acontece nos casos em que a efetividade da lei se estende muito irregularmente ou mesmo desaparece sobre o território e as relações funcionais. Daí resulta a pergunta: que tipo de estado, de sociedade e democracia que pode surgir? (idem, p.129).

As respostas consubstanciam-se no seguinte argumento. Nesses casos, “*estados inefetivos coexistem com esferas de poder autônomas, também baseadas territorialmente*” (idem, p.129), tornando-se os estados “*ostensivamente incapazes de promulgar regulações efetivas da vida social em seus territórios e seus sistemas de estratificação*” (idem, p.129). “*Em muitas democracias emergentes, a efetividade de uma ordem nacional corporificada na lei e na autoridade do estado desaparece tão logo deixamos os centros urbanos nacionais*” (idem, p.129). Por esta colocação, os problemas residiriam, então, fora dos centros urbanos nacionais, mas o próprio O’Donnell pondera que “*mesmo nestes é visível à evaporação funcional e territorial da dimensão pública do estado*” (idem, p.129). Criando um referencial de cores para caracterizar países e regiões, estas áreas seriam marrons (idem, p.129). Ou seja, em bairros populares e periféricos também já seria notada esta evaporação do estado, evaporação esta expressa pelo “*crescimento do crime*”, pelas “*intervenções ilegais da política nos bairros pobres*”, pela tortura e “*execução sumária de suspeitos pertencentes aos setores pobres*”, “*a impunidade do comércio de drogas*” entre outras manifestações (Idem, p.129). Poderia ser argumentado que o autor está escrevendo já há uma década atrás e que, então, essa democracia não seria tão emergente assim. Frente a este argumento pode-se ponderar que o próprio autor

identifica a existência de um “*frágil processo de democratização*” (idem, p.129) e o agravamento de todos esses processos mostram que, apesar da democracia ter se afirmado nessa década, esses problemas não foram resolvidos, pelo contrário, se agravaram.

Mais especificamente, são identificadas, no caso do Brasil que nos interessa, partes do Nordeste além da Amazônia, como “*exemplos da evaporação da dimensão pública do estado*” constituído por organizações que fazem parte de “*circuitos privatizados*” de poder (idem, p.130). As ponderações acima sobre o agravamento deste quadro na última década certamente incorporam, com destaque, amplas regiões da cidade e do Estado do Rio de Janeiro e também São Paulo. No que nos diz respeito a esta dissertação, o caso da Bahia, dentro do Nordeste já apontado pelo autor, ganha também maior dramaticidade nesta última década. No caso do Brasil como um todo, haveria “*um nível muito baixo ou nulo*” das dimensões funcional e territorial da presença do estado e uma tendência de diminuição dessas dimensões (idem, p.130). Nas áreas marcadas por esses processos, os partidos, ainda que parte dos partidos nacionais,

não são mais do que máquinas personalistas avidamente dependentes das prebendas que podem extrair das agências estatais nacionais e locais. Esses partidos e os governos locais funcionam com base em fenômenos como o personalismo, o nepotismo, o prebendalismo, o clientelismo etc. (idem, p.130).

Toda esta discussão está inserida em um quadro de fragilização da fidelidade partidária, da relativa facilidade de criação de novos partidos, da ausência da prestação de contas por parte dos políticos, quadro esse que “*dificilmente constitui um bom prospecto para a institucionalização da democracia*” (idem, p.131). Teríamos duas situações bem distintas. De um lado, um contexto de estado democrático caracterizado pela aplicação universalista de suas regras, dentro até da própria esfera do estado. Por outro lado, um contexto autoritário onde não existe, ou existe de forma deturpada, “*um sistema legal que assegure a efetividade dos direitos e garantias que indivíduos e grupos podem sustentar contra os governantes, o aparelho do estado e outros situados no topo da hierarquia política ou social existente*” (idem, p.132). Este é o caso de uma “*legalidade truncada*” (idem, p.132).

Em países onde existe uma forte evaporação do estado, nos termos anteriormente definidos, *“as democracias se baseiam em um estado esquizofrênico: ele mistura de modo complexo, funcional e territorialmente, importantes características democráticas e autoritárias”* (idem, p.133). Nesse estado, *“os componentes de legalidade democrática e, portanto, de publicidade e cidadania, desaparecem nas fronteiras das várias regiões e relações étnicas e de classe”* (idem, p.133). A tarefa epistemológica é imensa pois, nesses países, *“a dimensão autoritária se mescla, de modo complexo e poderoso, com a democrática. Essa mistura exige a reconceitualização do próprio estado e da democracia (e do regime) peculiares que existem aí”* (idem, p.133).

Trazendo essa discussão para o estado, *“a crise sócio-econômica extraordinariamente séria, que a maioria dos países recentemente democratizados está sofrendo, favorece a disseminação das regiões marrons”*, resultado não só da *“desintegração social e econômica”*, mas também da *“profunda crise do estado, enquanto legalidade efetiva, enquanto conjunto de burocracias e quanto a sua credibilidade como agente do interesse comum”* (idem, p.135). Ainda que essa construção de O'Donnell tenha sido feita, no que tange ao Brasil, nos anos de 1992/93, portanto sob o impacto do recém findo governo Collor, com toda a crise a ele associada (corrupção, inflação, crise do estado, crise social e econômica, etc), passados 10 anos, essa situação, ainda que superada em alguns pontos, se mantém em muitos aspectos tendo se agravado, inclusive em outros.

Assim, cabe perfeitamente assumir que a *“[A] desintegração do aparelho do estado e a efetividade decrescente do estado-enquanto-lei tornando incapaz de implementar minimamente políticas complexas”* (idem, p.141). Aqui, encaixam-se seguramente as políticas de segurança pública. Frente a uma crise complexa, não parece que *“os governantes tenham outro horizonte que não seja o curto prazo, porque a crise significa ... que eles devem se dedicar a apagar incêndios que surgem em todos os lugares ...”* (idem, p.141). Essa situação, no entanto, transcende o estado, e torna-a ainda mais complexa e séria, ao se verificar uma *“atomização da sociedade”* formada por um *“mundo de atores que se comportam de modo extremamente desagregado, oportunista e com horizonte de tempo reduzido”* (idem, p.141) dificultando, assim, a definição de políticas que devem resultar de

“*negociações complexas*” entre agentes privados e o estado. Nesse contexto em que se inserem

raízes históricas profundas desses países, a atomização da sociedade e do estado, a disseminação das áreas marrons e suas maneiras peculiares de pressionar por seus interesses, e a enorme urgência e complexidade dos problemas a serem enfrentados alimentam as propensões delegativas dessas democracias. (idem, p.141-142).

Assim de acordo com O'Donnell, podemos recorrer a importante contribuição do conceito de “democracia delegativa” para compreender o caso da América Latina e do Brasil, em particular.

O'DONNELL (1996), classifica como democracias não completamente consolidadas, as também chamadas de democracias “incompletas”, aquelas que não foram plenamente institucionalizadas. Encontradas principalmente na América latina, tais democracias possuem como características a existência de eleições livres e limpas específicas, com direito ao sufrágio universal, além de liberdades políticas e sociais, tipicamente como podemos encontrar no Brasil. Estas democracias incompletas distanciam-se da situação das poliarquias, onde o regime democrático vigora em sua plenitude.

Em muitas poliarquias, a institucionalização eleitoral obedece a normas estabelecidas, referentes a eleições limpas e competitivas, com amplo direito de voto, sem que os mandatos sejam interrompidos até a conclusão do período estabelecido, e não devem estar sujeitos a restrições severas ou vetos. Outros atributos que caracterizam a poliarquia são as liberdades políticas e sociais. (O'DONNELL, 1996) A definição de poliarquias não aborda a expectativa dos cidadãos diante do governo, de como estes prestam conta de seus atos e como se dá a interpretação das regras gerais da sociedade. É limitada do ponto de vista de construção democrática, já que não envolve outros elementos constitutivos da sociedade.

Alguns autores interpretam a necessidade de uma ampliação da consolidação democrática por meio de instituições formais tais como o poder executivo, legislativo e judiciário do Estado, associações de classe e grupos sociais, como representantes da sociedade, para identificação de uma poliarquia. O'DONNELL esclarece que “O principal critério para a consolidação democrática ou

para a institucionalização é uma razoável conformidade entre as normas formais e de conduta” (1996, p. 22). A institucionalização democrática pressupõe um conjunto de normas formais e de conduta estabelecidas em constituição ou em legislação infraconstitucional.

São indicadores de consolidação democrática: a alternância no poder em eleições pacíficas, o apoio à estabilidade contínua do regime político, as reestruturações no sistema partidário e a ausência de partidos políticos, movimentos sociais de oposição extrema (anti-governo), e exigência de “legitimidade” às normas formais para a democracia se consolidar. (O’DONNELL, 1996) A prestação de contas (Accountability) é um aspecto crucial às poliarquias formalmente institucionalizadas. Do mesmo modo, são cruciais a uma democracia estabelecida as eleições institucionalizadas, a imprensa livre, segmentos ativos da sociedade participando, publicidade dos atos públicos, sistemas de controle e fiscalização e funcionamento de redes de limites legais bem definidos. Todos estes instrumentos refletem na relação contratual entre o Estado e a Sociedade, onde *“a igualdade garantida a todos” os “membros da nação em termos de cidadania é crucial para o exercício dos direitos políticos decorrentes do funcionamento da democracia e, também para a efetividade das garantias individuais consagradas na tradição liberal.”* (O’DONNELL, 1993, p.127). Esta interpretação é compartilhada por SCHWARTZMAN (1988, p.23), quando cita que:

O desenvolvimento de graus mais altos de governabilidade em um contexto de legitimidade política depende, tanto quanto a construção de uma ordem democrática estável, da constituição de uma série de instituições estáveis e auto-referidas que intermedeiem, por um lado, a opinião pública amorfa e manipulável e os interesses privados setoriais capazes de mobilizá-la e, por outro, o Estado.

Diferentemente do conceito de poliarquia, O’DONNELL (1991) compreende o conceito de Democracia Delegativa como sendo resultado de influências do particularismo como instituição política dominante e a distancia entre as normas formais e o funcionamento das instituições políticas, com eleições institucionalizadas, o que compromete a representatividade. Neste tipo de democracia uma característica fundamental reside na delegação de poderes ao governante, o qual por ter sido eleito pelo povo se sente com autoridade para governar o país da forma que lhe seja mais conveniente. O governante estaria acima de instituições políticas, dos partidos políticos e dos grupos sociais organizados. Os

eleitores escolhem, independentemente de suas identidades e filiações, a pessoa considerada mais apta a governar o país. As eleições, e todo seu processo político, mobilizam os sentimentos dos eleitores, que baseados neste pressuposto promovem a escolha. Após a eleição de seu governante, o eleitor passa a acompanhar suas ações como espectadores passivos, sem participar das ações públicas.

A democracia delegativa, onde figura um gestor considerado individualista e personalista, é típicas em sociedade civil desorganizada, sem institucionalização, sujeita a política do Estado controlador que promove constantes variações da economia, sob controle de agentes externos, num contexto que permite a ascensão de governantes com idéias inovadoras para solucionar os problemas do Estado, como agente delegado pelo povo. Estão inseridas em países que passaram por processo de democratização recente e ainda convivem com problemas variados de transição, em qualidade e intensidade.

Uma outra fonte importante para formação do quadro teórico desta dissertação vem do conceito de neopatrimonialismo desenvolvido por SCHWARTZMAN (1988), a partir de inspiração weberiana.

Para Max Weber, o patrimonialismo era um tipo de dominação tradicional, cujas raízes da dominação patriarcal surgem na autoridade, de caráter informal de valores e tradicional, do senhor sobre a unidade familiar. A dominação burocrática, por sua vez, tem forma impessoal, estável, de caráter rotineiro, por aceitação de normas estabelecidas racionalmente. O patrimonialismo, conforme a sociologia de Max Weber, refere-se "*à forma de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada.*" (SCHWARTZMAN, 1988, p57.) Assim, o patrimonialismo se caracteriza pela falta de identificação do que é público e do que é privado no âmbito político e socioeconômico.

O Brasil possui em sua história marcas, bem identificadas, do patrimonialismo de origem portuguesa arraigada no ambiente político e social que influencia até hoje o comportamento de sua sociedade. Com base no patrimonialismo desenvolveu-se no país um estilo político baseado na cooptação, no clientelismo, no populismo, no corporativismo de Estado. O sistema de compromissos do poder público no país foi rarefeito, o que contribuiu para a formação de grupos clandestinos e ascendência de figuras de destaque político, como foi o caso dos coronéis, que exerciam a função do estado na ausência do

poder público no interior do país. Era a atuação do poder privado onde havia ausência do poder público.

A cooptação política seria um sistema com fraca participação política, dependente de elementos do sistema, controlado hierarquicamente, de cima para baixo. Predomina em contexto de estruturas governamentais fortes e bem-estabelecidas, antecedendo historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais, (SCHWARTZMAN, 1988) tipicamente verificado nos governos centralizados e controladores, exatamente como ocorreu no Brasil durante muitos anos. O processo de centralização e crescimento do governo central se dava em um contexto de conflitos e pressões de todo o tipo, que eram constantemente controlados pela atuação de seus mecanismos repressores. Pode-se verificar que grande parte da história política do Brasil apresenta períodos de alternância entre a centralização e a descentralização política. (SCHWARTZMAN, 1988)

A existência de um Estado forte centralizado, do tipo patrimonial, impediu a profusão de grupos políticos autônomos, e não permitiu o estabelecimento de mecanismos de disputa política através de negociações diretas, estimulando a criação de relações de dependência entre o Estado central e os diversos grupos sociais, cada qual buscando seus privilégios especiais em um contexto de dependência e subordinação.

Confrontados com um setor político dominante, que gozava do apoio de interesses econômicos estrangeiros poderosos, os grupos nacionais podiam implorar, pressionar ou reivindicar favores especiais e concessões dos detentores do poder político, mas nunca poderiam aspirar a conquistá-lo e submetê-lo a seus próprios fins. (SCHWARTZMAN, 1988, p.101)

Assim, para SCHWARTZMAN (1988), há duas maneiras principais de apresentação do quadro político brasileiro:

- Como Estado liberal e antiestatal, legitimado através de um sistema democrático de representação de interesses, e produzindo, essencialmente, uma sociedade segura, baseada na iniciativa individual e na eficiência do sistema capitalista competitivo. Trata-se de uma política representativa como a que defende interesses privados e particularistas, e a livre iniciativa como manutenção de desigualdades sociais;

- Como Estado intervencionista e centralizador, fundamentado na legitimação do governo à existência de uma política orientada para a maximização de objetivos coletivos e nacionais. Seu resultado é um Estado centralizado, eficiente, que utiliza as técnicas mais avançadas de planejamento econômico, baseada no autoritarismo político, e tendo como produto à política de clientelismo e favoritismo pessoal;

As formas modernas de dominação burocrática teriam surgido como resultado de duas forças conflitivas, onde há centralização do poder e o aumento crescente da participação política nas modernas sociedades de massa. O problema crucial dos Estados contemporâneos de origem burocrático-patrimonialista é de como fazer a transição de uma estrutura ineficiente, pesada e embebida por um sistema de valores ultrapassado e conservador, para uma estrutura ágil, moderna e capaz de levar a efeito, finalmente, a passagem do subdesenvolvimento e atraso ao desenvolvimento e justiça (SCHWARTZMAN, 1988)

Podemos verificar que a análise dos sistemas políticos requer avaliação da estrutura de formação do Estado, em uma abordagem histórica, da estrutura formal do sistema político e sua questão constitucional, bem como do processo de disputa, negociação, composição ou polarização dentro do sistema político. No primeiro caso inicia-se o processo na sociedade civil no sistema de produção, cultural e econômica, para evoluir a um sistema político, e no segundo caso ocorre o inverso.

Um regime político baseado na centralização do poder e cooptação de setores mais ativos tende à excessiva burocratização e à política de distribuição de recursos entre clientelas eleitorais, enquanto que uma política do tipo representativo tende a responder de forma mais direta e explícita às demandas de seus constituintes, por isso, a ser mais clara e direta na definição de objetivos e políticas governamentais. (SCHWARTZMAN, 1988p. 158).

O autoritarismo brasileiro, com bases na própria formação política do Brasil como colônia portuguesa, evolui e se transforma ao longo de nossa história, constituindo uma característica implícita da nação, não como um simples fenômeno passageiro, pois têm profundas implicações que não se desfazem por meros arranjos institucionais. (SCHWARTZMAN, 1988) Então, na formação política do país faz enorme diferença se um movimento procede da dinâmica do conflito de classes, gerado na sociedade de mercado oriunda da transformação do feudalismo na

moderna sociedade industrial, via representação de interesses, de partidos políticos, do liberalismo político; ou se ela se funda na expansão lenta do poder do Estado que aos poucos se fundamenta e envolve a sociedade por meio de patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, e corporativismo. (CARVALHO, 1997) Assim, no caso brasileiro, a sociedade tende a ser, em geral, dependente do Estado para a obtenção de benefícios, comportamentos tidos como ilegítimos, mas ao mesmo tempo aceitos de forma tácita e consensual, como relata SCHWARTZMAN:

Não possuímos no passado um modelo de civilização próprio e mais autêntico para o qual possamos aspirar e retornar. Desde a sua criação este país tem sido um complemento – e freqüentemente, uma imagem retorcida - dos impérios coloniais e dos centros mundiais, cujas influências culturais e interesses econômicos que até aqui chegaram. (1988, p.24 e 25)

SCHWARTZMAN (1988) observa que o Brasil não é nem uma sociedade tradicional, nem uma sociedade moderna, industrial, mas combina traços fundamentais das duas categorias, o que implica em uma constante luta dialética entre o moderno e o tradicional, o primeiro representando o progresso e o segundo, o atraso.

Conforme O'DONNELL (1996), a democratização se constitui por meio de uma Instituição altamente formalizada e intermitente: as eleições, que coexistem com uma Instituição informal, permanente e que está em toda parte: o particularismo ou clientelismo. O clientelismo, um tipo de relação entre atores políticos, que envolve a troca de favores na concessão de benefícios com o uso de bens públicos na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto, acompanha toda a história política do país. Mudam-se os representantes do processo e altera-se a intensidade de penetração política ao longo da história. (CARVALHO, 1997) O atual clientelismo político, que teve origem no conhecido coronelismo político, dos conhecidos coronéis de engenho do meio rural, se ampliou, tornando direta a relação do governo com a população, em forma de jogo de interesses pelos votos. (idem) Na relação clientelista não há a presença do coronel, pois ela ocorre entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Trata-se de uma consequência do sistema político desenvolvido na história do país e com a falta de penetração da sociedade na política, ou seja, a falta de participação popular.

A política cartorial clientelista deve ser vista, assim, como uma resposta de uma administração centralizada de base patrimonialista a uma demanda crescente de participação por parte de grupos antes excluídos dos benefícios do poder. (...) A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações, até o ponto de ruptura. O Estado patrimonialista, clientelista, acomodador, é visto como uma reminiscência do passado, do tradicional, do conservador. (SCHWARTZMAN, 1988, p.158).

O particularismo constitui-se de uma instituição informal, às vezes oculta, que exerce uma enorme influência em muitas esferas das novas poliarquias, em vários tipos de relações não-universalistas, tais como hierárquicas de patrão empregado, o nepotismo traduzido em favores e jeitinhos, ou ações consideradas corruptas, cuja *“prática é contrária ao princípio de distinção comportamental, legal e normativa, a orientação universalista voltada para o bem público.”* (O'DONNELL, 1996, p.5)

O'DONNELL (1996, p.7) identifica também que o particularismo *“coexiste em uma instável tensão com, e na vigência delas, as normas e instituições formais”*. Nas esferas do governo onde o particularismo é dominante, este facilita as ações de políticos de conduta universalista e alimenta o cinismo de políticos hipócritas com relação às instituições, autoridades públicas e políticas públicas. O clientelismo, componente importante de nosso sistema político, representa assim a *“principal forma de acesso ao poder político e de exercê-lo”* (O'DONNELL, 1996, p. 19-21)

No caso brasileiro, o clientelismo se manifesta na impregnação do Estado por processos generalizados de troca de favores, que determinam também a relação da maioria das lideranças partidárias com suas bases, pois aqueles que têm acesso a cargos públicos têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado. (MAGALHÃES, 2001, p.281)

Nas últimas décadas, o processo de industrialização e urbanização acelerada no país transformou a sociedade brasileira. As relações sociais passaram a assumir configurações mais complexas, apresentando novos atores sociais, como empresários e profissionais liberais, que passam a exercer uma maior participação no processo decisório para obterem melhores condições de vida, surgindo assim o corporativismo no Brasil. Trata-se de um sistema de intermediação de interesses, baseado na representação de grupos funcionais produtivo, empresariado, organizado em associações, algumas vezes vinculado ao Estado, concebido conforme modelo implementado em regimes autoritários. No plano político, o modelo

corporativista prevê o indivíduo como portador de interesses vinculados a uma categoria, representando uma alternativa ao modelo de representação democrático. No Brasil a acumulação de poder resultante de pactos sociais para garantir a governabilidade está comprometida em função da crescente economia informal, dos altos níveis de desigualdade social e da corrupção em todas as categorias da administração pública e privada. (MAGALHÃES, 2001) Como exemplo de corporativismo podemos citar a constante ocorrência de “lobbys” na Câmara de Deputados e Assembleias Estaduais em todo o país.

Uma outra referência importante para nosso estudo localiza-se em Wanderley Guilherme dos Santos (1993) que ao focar o começo da década de 90 no Brasil identifica uma séria crise de governabilidade. Em busca da explicação dessa crise, o autor atribui a existência de um híbrido institucional formado por uma morfologia poliárquica, *excessivamente legisladora e regulatória*, e por um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico. As características poliárquicas – sendo a poliarquia “*o conceito moderno de democracia*” (Santos, 1993, p.78) – prevalecem em “*minúscula mancha na turbulenta superfície do país*” (idem, p.80) conformando, assim, uma sociedade “*essencialmente hobbesiana*” (idem, p.80). Nela, “*o indivíduo isolado, não-poliárquico, ... prefere negar o conflito a admitir que seja vítima dele*” (idem, p.80). Assim, a poliarquia brasileira fica restrita a uma “*pequena mancha institucional circunscrita por gigantesca cultura da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar*” (idem, p.80). Esta formulação, embora desenvolvida para o início dos anos 90 mantém-se atual porque processos históricos são de difícil reversão no curto prazo. Por outro lado, determinados fenômenos podem se agravar em períodos curtos, como é o caso da violência e da insegurança no Brasil. Combinado esses dois ramos, queremos dizer que frente ao processo histórico brasileiro fica difícil alterar essa realidade e, mesmo quando o fenômeno se reforça a capacidade de resposta é frágil, lenta e ineficaz. Ocorre mesmo um imobilismo. Isto pode ser notado através do posicionamento do governo Fernando Henrique Cardoso, onde a violência e insegurança se mostraram com toda a clareza e o problema acabou não sendo, efetivamente analisado. O governo Lula segue o mesmo caminho, pois não há um efetivo enfrentamento do problema.

Isso não quer dizer que o governo não governa, governa, mas este híbrido “faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico” (idem, p.80). Do lado da sociedade, os dados disponíveis ao final dos anos 80 e início dos 90 (ou seja, um Brasil bem próximo do atual), mostram a existência de uma significativa “recusa às instituições políticas, partidárias e associativas, contrariamente à expectativa poliárquica...” (idem, p.94), sendo o dado mais expressivo representado pelo fato de que 83% dos adultos não são filiados a partido político nem a qualquer associação comunitária (idem, p.96). As interações políticas entre representantes e representados são diminutas. Os dados confirmam uma realidade esperada:

Os sem renda ou com renda mínima não têm qualquer contato com políticos ou governantes, os que têm alguma renda reiteram a relação clientelista-paternalista, e os que possuem renda mais elevada preocupam-se com o interesse geral (idem, p.95).

Identifica-se, assim, uma “enorme massa urbanizada” “sujeita a carências de todo tipo, atomizada... e vítima de múltiplos exemplos de violência pública e privada, que justamente nega a existência de elevada taxa de conflito, ou que nele esteja envolvida” (idem, p.98). A essa “óbvia e escandalosa ausência de capacidade participativa (ou motivação), e à reduzida taxa de demandas” soma-se um “absoluto descrédito na eficácia do Estado...” (idem, p.98). Esta situação abre caminho para a captura de parte dessa população pelo tráfico de drogas e pela marginalidade em geral, com a implantação de um estado paralelo que faz o que o estado deveria fazer.

A negação do conflito pode ser aferida através de alguns dados expressivos, que convergem com o tema desta dissertação: do total de pessoas que admitiram envolvimento em conflitos, nos anos 80, apenas 33% confiaram a solução do conflito à justiça (idem, p.100). Do total de pessoas vítimas de roubo e furto, ao final dos anos 80, somente 32% recorreram à polícia para registrar a queixa. Também do total de pessoas que se reconheceram como vítimas de agressão física, 61% não recorreram à polícia (idem, p.100). Evidentemente, é de se esperar que este comportamento tenha se intensificado daquele momento até o presente (2004)

dado o agravamento das condições de violência e segurança. Esses dados mostram que:

é assustadoramente elevado o número daqueles que ou negam o conflito, qualquer tipo de conflito característico das sociedades contemporâneas e, em particular, das que são atrasadas, ou o reconhecimento dele não os faz ativar as instituições estatais apropriadas (idem, p.104).

A maior parte das respostas das pessoas envolvidas em conflitos atribui à descrença na justiça e à indiferença as razões de não buscar as instituições (idem, p.102-103). Convergente com esta posição, vale a pena recorrer novamente a O'Donnell (1998) que afirma, que na maior parte da América Latina, o Judiciário é “*distante, embaraçoso, caro e lento demais para que os desprivilegiados tentem até mesmo ter acesso a ele. E quando eles conseguem ter acesso à justiça, as evidências, como seriam previsíveis, apontam para várias discriminações*” (O'Donnell, 1998, p.45). Em outras palavras, as instituições não são percebidas como confiáveis tanto no acesso como no tratamento dispensado aos setores populares e isto só reforça a não procura dessas instituições. Essa estrutural recusa à aceitação do conflito e da capacidade de lidar com ele através das instituições, que por sua vez não transmitem credibilidade difunde a violência pela sociedade.

Então, existe “*um outro país, embutido neste primeiro*”, mas não se trata de uma dicotomia geográfica, nem social, **mas institucional** (idem, p.93), neste país poliárquico, caracterizado por todo esse comportamento hobbesiano e, assim, “*toda a população brasileira transita permanentemente de um a outro conjunto de instituições...*” (idem, p.104).

Podemos consolidar o arsenal de contribuições teóricas apresentadas observando que o Brasil se caracteriza pela presença de um Estado dominador e de uma sociedade civil, em geral, fraca e desarticulada, que assiste de forma passiva os movimentos do Estado, faltando-lhe impulso para cobrança de ações do governo. O Estado, por sua vez, governa muito, mas com restrições estruturais para implementar suas ações no que se refere a questão das políticas públicas de segurança. Evidentemente este não é um modelo cristalizado, já que pode ser alterado através do processo histórico. Ao mesmo tempo, é oportuno observar que, com a adoção do ideal neoliberal, ocorre uma maior desobrigação do Estado aos compromissos sociais, transferindo para o mercado e/ou sociedade civil, atribuições

que antes lhe eram inatas. A questão da segurança se insere nesse contexto, cabendo em seguida verificar como tem se comportado o Estado nesse contexto referencial neoliberal no tocante às políticas de segurança.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍCIA E SEGURANÇA NO BRASIL

A história do país, sem dúvida apresenta um quadro atípico no contexto político e social, no que cerne a sua institucionalização democrática. Desde a concepção do Estado Brasileiro ocorreram fatos políticos que desvincularam o Estado da sociedade. As ações governamentais na área de segurança pública são exemplos clássicos deste processo, hoje representado pelos elevados índices de criminalidade. Entretanto, para a compreensão do quadro da segurança pública apresentado, faz-se necessário uma breve introdução aos processos de elaboração de políticas públicas e sociais, além de conhecer um pouco a instituição da polícia e a segurança pública.

De acordo com SCHWARTZMAN, (1988, p.129) *“a falta de experiência com os problemas de instabilidade política, por muito tempo, conduziu a noção de que um sistema político estável e eficiente seria decorrência natural do desenvolvimento econômico e do bem-estar social”*, entretanto isto não pôde ser verificado no Brasil, primeiro porque nunca chegamos a vivenciar uma estabilidade política duradoura, bem ao contrario disso, houve alternância em períodos de relativa estabilidade e períodos conturbados; e segundo, porque o desenvolvimento econômico foi efêmero, nos mantendo no Terceiro Mundo até hoje, e o social está longe de ocorrer, haja vista o nosso quadro de desemprego e diferenciadas mazelas sociais, dentre elas o elevado índice de criminalidade.

Se considerarmos que no passado brasileiro ignorava-se a violência decorrente da ideologia autoritária como responsável pela manutenção da desigualdade econômica e social, seguindo estratégias de ordenação, racionalização e exclusão, além de institucionalização de mecanismos repressivos

sobre as camadas mais pobres da população, através da atuação violenta da polícia, controle este fortalecido no período da ditadura militar, apoiada numa concepção hierárquica e paternalista da cidadania (KLIKSBURG, 1998); podemos evidenciar que, para garantir este *status quo*, durante muito tempo houve ausência do Estado no interior do Brasil, deixando estas áreas completamente desoladas da proteção institucional, e ao mesmo tempo, nas cidades a atenção estava direcionada apenas a áreas ocupadas por grupos de elevada renda.

Os processos de distribuição demográfica da população no pós-guerra evidenciaram esta situação e levaram ao surgimento de novas formas de organização “clandestina” da sociedade, principalmente no meio urbano, tais como as denominadas máquinas de política urbana ao crime organizado, passando por associações locais, sem a clara definição das fronteiras entre elas. A contrapartida do despovoamento do campo foi o inchamento das cidades e a proliferação de setores populares que convivem com padrões altos de violência, considerados como “classes perigosas”, que são consideradas pela sociedade como ameaças à segurança física das classes médias e altas, conseqüentemente, estas passaram a ser mais protegidas. (SCHWARTZMAN, 1988) Podemos verificar também que a deterioração social apresentou altos custos em termos de governabilidade democrática no Brasil (KLIKSBURG, 1998), pois a restauração da ordem pública depende do fortalecimento do Estado e o processo de construção democrática é condição necessária para isso.

É importante frisar que a crise socioeconômica dos anos 90 favoreceu a baixa penetração do Estado dentro da sociedade, criando a idéia da falta de legalidade efetiva, e conseqüente credibilidade baixa, desenvolvendo políticas neoliberais com participação de instituições de crédito internacionais, baseada em teorias neoclássicas dominantes, e propiciando a redução das burocracias e do déficit do estado a qualquer custo. A solução adotada para a redução do déficit fiscal no Brasil foi a intensificação de privatizações, a redução do funcionalismo público e a utilização de políticas de redução de salários, além do aumento de impostos indiretos ou de preços de serviços públicos.

Mas a área econômica, mesmo permeando o tema de estudo, através do favorecimento à manutenção ou degradação das condições sociais, não faz parte

deste objeto de estudo. Entretanto, as reformas do estado que tiveram enfoque em problemas estruturais estão diretamente relacionadas com o atual contexto de crise do Estado, que abrange três dimensões: o estado, enquanto conjunto, e sua capacidade de cumprir seu papel de gerir o bem público; a efetividade da lei, somente considerada desde que cumprida em sua íntegra, como bem observado por O'DONNELL (1993, p.129) quando afirma que “*em muitas democracias emergentes*”, como é o caso brasileiro, há “*incapacidade do estado para tornar efetivas suas próprias regulações*”; e a coerente capacidade de exame de direcionamento de políticas para gerir o bem público.

A consolidação da ordem democrática envolve tanto o controle institucional do uso privado da violência na resolução de conflitos, aqui referenciado no trabalho da polícia, quanto à contenção do uso de violência pelo Estado através de normas explícitas que o regulam, com base na lei. Entretanto no Brasil ainda não se consolidou uma tradição institucional de respeito aos direitos civis básicos para o uso de regras previsíveis na resolução de conflitos. Aqui ainda há conflito quanto à idéia de igualdade das pessoas e a realidade de hierarquias de poder e de riqueza; o conflito entre lei e ordem na institucionalização democrática, e também o conflito entre policias civis e militares com a justiça, denotando a fragilidade do sistema de justiça criminal. (PAIXÃO, 1988) É evidente que tais conflitos têm influência direta na sociedade, pois as instituições envolvidas representam segmentos de fragilidade na atuação do Estado que “*constituem um espaço favorável para processos de enfraquecimento do tecido social, como a desintegração da família e o aumento da criminalidade*”. (KLIKSBURG, 1998, p.15).

O Brasil Possui em torno de 50 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza (IBGE – Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais 2003). Isso significa que aproximadamente 28% da população não possuem condições mínimas de participar da vida social. Um elevado índice para os padrões internacionais. Acrescente-se a isso a grande desigualdade da distribuição de renda, e temos um quadro de instabilidade socioeconômica crescente. Trata-se de um problema público que interfere diretamente na ordem social pré-estabelecida e gera Implicações na elaboração de uma ordem política democrática. (PAIXÃO, 1988) A pobreza acentuada e as altas polarizações sociais configuram um cenário que prejudica seriamente as possibilidades de crescimento

econômico e, ao mesmo tempo, afeta gravemente a governabilidade democrática nos países em desenvolvimento (KLIKSBURG, 1998) Então encontramos um quadro social propenso a sua degradação, já que *“a sociedade brasileira continua caracterizada pelas disparidades sociais vertiginosas e pela pobreza de massa que, ao se combinarem, alimentam o crescimento inexorável da violência criminal, transformada em principal flagelo das grandes cidades”* (WACQUARD, 2001, p.8).

Assim, surge a idéia de solucionar os problemas de segurança pública no país, conforme a concepção do neoliberalismo, que é radical, tanto do primeiro, mais ainda no terceiro mundo. Conforme WACQUARD:

Esta penalidade neoliberal ainda é mais sedutora e mais funesta quando aplicada em países ao mesmo tempo atingidos por fortes desigualdades de condições oportunidades de vida e desprovidos de tradição democrática e de instituições capazes de amortecer os choques causados pela mutação do trabalho e do indivíduo no limiar do novo século. (2001, p.7).

O autor faz referência à aplicação de políticas de segurança pública repressiva num contexto de desigualdade socioeconômica, como é tipicamente verificado no Brasil. A concepção neoliberal aplicada em democracias cuja institucionalização não se encontra completamente estabelecida resulta em maior degradação social, já que não existe o respaldo do Estado para atender a imposições legais capazes de atenuar os efeitos degradativos do tecido social. A utilização de políticas de tal natureza, produz o efeito acentuado, de acordo com as metodologias aplicadas em países desenvolvidos, onde o investimento na justiça criminal cresce à medida que cresce a criminalidade, diferente do que ocorre no Brasil.

De acordo com BEATO, a *“heterogeneidade de eventos e fenômenos encobertos sob o conceito de violência acarreta dificuldades para a formulação de políticas públicas que são de ordem cognitiva, pois significa identificar fatores de risco distintos a cada situação”*. (2001, p.5) Assim, o autor enfatiza que o crime organizado representa um padrão de criminalidade que se distingue da comum. Os delitos dessa prática criminal possuem características específicas que envolvem uma relação estreita com órgãos governamentais e com o aparelho do estado.

Mas DANTAS [s.n.t] afirma que a criminalidade estaria condicionada a uma vasta gama de fatores (variáveis independentes – faixa etária, gênero,

escolaridade, características familiares, classe social) contribuintes para o entendimento do comportamento criminal dos indivíduos (variável dependente) Estudos na área da economia do crime avalia o processo decisório de delinquir baseado na estimativa do que está denominado como “índice de retorno”, ou seja, o resultado do cometimento de determinado delito. Assim avaliação do potencial delinqüente dependeria de três fatores:

- o tamanho da recompensa, ou seja, o que o criminoso obtém de vantagens ao cometer um determinado delito;
- a probabilidade de o criminoso ser preso e condenado pela justiça;
- o rigor da pena a ser cumprida pelo autor do crime.

Por outro lado, o “custo de oportunidade” seria estimado através do índice de retorno em relação ao cometimento do ilícito, que depende:

- do salário pago para a atividade ilícita, ou seja, quanto o criminoso ganha em rendimentos monetários;
- da disponibilidade de emprego em tal atividade, referente à oportunidade de o criminoso manter-se na atividade do crime;
- das chances de o criminoso manter o emprego, ou manter-se atuante em ações criminosas.

Em contrapartida, a criminalidade apresenta relação direta quanto à recompensa: quanto maior a recompensa para delinquir, maiores os índices de criminalidade; e relação inversa quanto às penalidades: quanto maior a probabilidade de prisão e pena a cumprir, menores os índices de criminalidade; (DANTAS, 2001).

Uma correta diagnose do contexto seria a devida identificação das referencias culturais brasileiras que levam a condutas de violência e do crime, institucionalizado na sociedade, associado a um processo de construção dos mecanismos de cidadania dentro da democratização política nas relações do Estado com a sociedade, refletida na atuação das organizações de segurança pública e da justiça.

2.1 - POLÍTICAS PÚBLICAS E POLITICAS SOCIAIS

A aplicação adequada de política pública no estado é fator de extrema importância para a obtenção de resultados favoráveis no âmbito social, que promoverá evolução cultural e conseqüentemente política. Este processo evolutivo leva à conscientização de cidadania e à participação na tomada de decisões públicas, o que implicará em efetiva atuação do estado para o desenvolvimento. Aparentemente pareceria um processo simples se não existissem inúmeras variáveis envolvidas algumas das quais têm direta influência negativa na sociedade, como veremos mais adiante.

De acordo com SCHWARTZMAN (1988), a ciência política acreditou durante muito tempo na idéia de que o “desenvolvimento político” ocorreria a partir de um crescimento contínuo da participação política em uma determinada sociedade, assim como o desenvolvimento econômico dependia do aumento do mercado. Quando havia instabilidade política e de regimes centralizados vislumbrava-se a possibilidade de lutar pelo processo de “construção nacional”, inclusive com agregação gerada pela incorporação de grupos marginais, o que era propenso a tornar mais rápido o processo de desenvolvimento do Estado e de institucionalização de mecanismos políticos. Assim, o sistema político é visto como um instrumento de conflito de classe ou de consolidação de uma revolução social vitoriosa, ou ainda como simples operação técnica de administração e controle do poder.

O autor sugere ainda a existência de quatro níveis de análise possíveis de serem estudados independentemente, antes de serem vistos em inter-relação: o econômico, o da estrutura social, o do sistema de participação política e o de governo propriamente dito. (SCHWARTZMAN, 1988) Entretanto, verificamos que todos estão inseridos num processo histórico e sofrem influências mútuas. Portanto mesmo separando-se todas as variáveis envolvidas, dificilmente podemos isolar os quatros diferentes níveis, sem percebermos uma real intervenção de outro nível, mesmo que sutil. Então, quando é estudada uma política econômica, mesmo que

isoladamente, verificamos claramente as características sociais do ambiente e o caráter implícito da política de governo. Do mesmo modo, a estrutura social tem influencia direta da economia e do governo em questão.

Todas as decisões na área econômica ou social passam pela política de governo e representantes de entidades que exercem influencia política nas negociações. Mas como são tratadas as questões de políticas públicas no Estado? Como são realizadas as negociações no governo? E quem participa do processo decisório? São perguntas que nem sempre se apresentam claras para a sociedade, e por não se tratar do objeto de estudo, serão apenas aqui descritas de modo genérico, sem levar em conta as características intrínsecas de cada situação política específica a ser tratada.

A Política é o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. As Políticas públicas, por sua vez, são conjuntos de decisões e ações relativas a associação imperativa de valores para sociedade. Associada à política econômica e social, uma política pública aborda determinada manifestação específica da política estatal e os seus limites de atuação do Estado. Trata de reflexões sobre o processo de construção do Estado Moderno, a extensão à cidadania e a apresentação de elementos para a elaboração da agenda governamental no papel do Estado. A produção de políticas públicas pode ser avaliada pelo resultado de um processo decisório baseado em relações de poder, cujo impacto pode ser identificado no conteúdo e nas formas de intervenção estatal. (MAGALHÃES, 2001)

Segundo BEATO F. [s.d.], as “políticas devem pautar-se por metas claras e definidas a serem alcançadas, por instrumentos de medidas confiáveis para avaliação desses objetivos e pelos meios disponíveis para a sua realização de forma democrática”. Assim, as políticas públicas não diferem completamente das políticas sociais, mas pelo menos se afastam delas em concepção. O desenvolvimento de políticas sociais não apenas são direcionadas ao bem-estar social, mas apresenta as reais possibilidades de controle em atuações desencontradas do poder executivo, sem a necessidade de prestar contas aos órgãos institucionais. Isso gera

conseqüências negativas do ponto de vista do déficit público, agravando as já existentes crises econômicas e sociais.

Para atuação política do Estado, a princípio emerge a necessidade da saúde econômica, com estabilidade e equilíbrio financeiro, como condição para redução da pobreza e da desigualdade social, características de democracias recém-implantadas da América Latina. Mesmo assim, compete ao Estado investir na produção de capital humano, ou seja, em educação, saúde, etc. Um “novo desenho” de Estado deve ser construído, tal que promova o desenvolvimento social, o qual deve executar profundas modificações nas estruturas organizacionais, tornando as gestões eficientes e utilizando técnicas modernas. Deve atuar em cooperação com as forças da sociedade civil e com participação para garantir articulação dos atores sociais.

Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado com uma “Política de Estado”, não de partidos, e sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com um papel sinergizante permanente. (KLIKSBURG, 1998, p.48)

Nas últimas décadas pudemos observar grandes reformas na área social dos Estados em desenvolvimento, entretanto, em grande parte delas ocorridas por exigências de órgãos internacionais, como programas de estabilização e ajustes da economia, os quais foram responsáveis pelo aumento no nível de desigualdade social e deficiência na institucionalização política e social. Verificamos que estes Estados tornaram-se incapazes de regular a vida social e em seu sistema de estratificação, onde ocorreu o surgimento de esferas de poder autônomas e locais, violentas e personalistas, patrimoniais, como o crime organizado, dentro do processo de democratização, com a cooperação da organização Estatal ou de elementos constituintes dela. (KLIKSBURG, 1998)

Na área de políticas sociais, as decisões usualmente devem ser compartilhadas com as comunidades, já que a participação conjunta é elemento base para institucionalização. A educação, saúde e nutrição são fundamentais para o desenvolvimento de um capital social atuante, devendo ter o governo uma

preocupação essencial com a melhoria nos serviços públicos e eficiência de gestão. Assim, verificamos que:

Há uma redefinição das relações de poder, das regras de convivência política, em função desse novo cenário, onde identificamos a formação de um campo democrático popular. Um campo que agora aponta para a necessidade de conformação de articulações que se abram ao plural, ao diverso e as identidades de cada grupo/ movimento social para que possam somar o que têm em comum nesta construção democrática. (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997).

De modo geral, a transformação do Estado e da sociedade no âmbito da democracia está associada à cidadania. No Brasil, especificamente, o processo de instauração da sociedade contemporânea, no que se refere à institucionalização e participação, tem características inversas das ideais. Aqui, inicialmente houve a incorporação das massas à dinâmica da competição política antes que se obtivesse estabilidade na institucionalização das regras dessa mesma competição. (SANTOS, 1993) As políticas sociais surgem como resposta ao problema de participação ampliada em contexto de baixa institucionalização liberal, como obstáculo à democratização.

O desenvolvimento social depende também da saúde econômica do Estado, pois será a fonte de recursos para aplicação em políticas públicas. Entretanto, a economia não deve ser autônoma no contexto, pois quando a atividade econômica independe e prepondera sobre a atividade especificamente política, o sistema de participação política consiste, essencialmente, em formas de representação de interesses. Ao contrário, quando é a atividade política que prepondera sobre a atividade econômica, definindo, inclusive, as oportunidades diferenciais de enriquecimento, o sistema de participação política consistirá, essencialmente, em uma disputa pelo controle do Estado ou pelo acesso a posições governamentais, independentemente de uma ideologia ou programa político explícito. Uma forma de participação política relaciona-se com decisões ou políticas específicas, enquanto a segunda forma diz respeito a posições e cargos.

As correlações entre atitudes políticas e status sócio-econômico tendem a se manter dentro de cada país, mas existem grandes variações em termos de intensidade de envolvimento político, grau de correlação entre atributos sócio-econômicos e atitudes, e linhas de polarização dentro das sociedades. (SCHWARTZMAN, 1988, p.151)

O referido autor apresenta estratégias para explicar tais diversidades. A primeira é utilizar o conceito de “cultura política”, que de alguma forma recupera o conceito já em desuso de “caráter nacional”. Existiria assim uma cultura “machista” no México, “autoritária” na Alemanha, “individualista” no Brasil, “cívica” nos países escandinavos, etc. Quando avaliamos a total dependência da evolução histórica brasileira, podemos identificar o jogo político de interesses para obtenção de vantagens pessoais ou poder político regional, de modo a influenciar no comportamento socioeconômico.

Outra estratégia leva em consideração as características do sistema político-partidário, das leis eleitorais, das possibilidades de “*enfranchisement*” (Idem), e demais aspectos políticos governamentais. Esta estratégia explica o comportamento de curto prazo, mas não prevê a possibilidade de mudanças no sistema eleitoral capaz de modificar a ideologia política instituída no país.

A terceira estratégia, essencialmente histórica, trata de verificar como as ideologias, as polarizações políticas, os sistemas eleitorais, as percepções e avaliações dos fenômenos políticos pelos diversos grupos da população, que existem hoje, são resultados de experiências e buscas de solução para problemas e conflitos de ontem, que caracterizam o contexto no qual são tratadas estas questões em função dos objetivos políticos desejados para o futuro. Ela apresenta a vantagem de identificar que a realidade readquire vida, drama, emoção. A desvantagem é que cada evento se explica pelo evento anterior, mas estuda-se a verdadeira causa de cada evento. (SCHWARTZMAN, 1988)

O Estado brasileiro tem sido historicamente o centro do onde emana o clientelismo político e a ineficiência, mas é também certo que, através da estrutura governamental, alguns objetivos importantes, em longo prazo têm sido estabelecidos e alcançados. É verdade que a bandeira da representação política e da descentralização tem sido historicamente relacionada com a política de interesses privatistas – mas é também verdade que ela tem sido útil para garantir a vigência de alguns valores básicos de liberdade e pluralidade, e com isto aumentar cada vez mais o leque de beneficiários presentes e futuros do desenvolvimento social. (SCHWARTZMAN, 1988, p.160)

Um sistema político eficiente e moderno, de ampla base de sustentação social, que busca a realização de objetivos globais em longo prazo, surge quando a representação política deixa de se identificar com o apoio e a manutenção de interesses privados limitados. Ao mesmo tempo, quando o Estado deixa de ser uma

burocracia patrimonial preocupada essencialmente com sua sobrevivência e se transforma em um agente efetivo e responsável por interesses sociais mais amplos. (SCHWARTZMAN, 1988) Esse é um longo caminho a ser trilhado pelo Estado brasileiro, mas que pode ser alcançado na adequação da aplicação de políticas públicas na sociedade.

Nossa democracia ainda não completamente institucionalizada e com traços históricos de autoritarismo, não é capaz de absorver plenamente as demandas (que dependem dos padrões de ação coletiva ou do grau de abertura político-institucional do sistema político com a sociedade), possui elevado custo de mobilização coletiva, e a mobilização política ainda está em evolução (MAGALHÃES, 2001), visto que o processo decisório compreende:

- a formulação de alternativas (por preferências, recursos de poder ou “issues” – divergências em questões conceituais);
- padrões de relação entre os atores (lutas, jogos ou debates), absorção das demandas que dependem dos padrões de ação coletiva
- ou do grau de abertura político-institucional do sistema político com a sociedade.

Na dinâmica das decisões, o Brasil apresenta o modelo de política burocrática, onde as informações são múltiplas, imperfeitas e limitadas, fragmentas, onde há atores de vários tipos, racionalidade de interesses complexos e jogos de rodadas múltiplas interativas. Os interesses dos diversos atores assumem linhas cruzadas entre diferentes políticas. O que move o jogo do poder é o poder financeiro efetivo e as habilidades políticas dos proponentes e adversários para negociar a solução mais satisfatória de implementar políticas públicas. A Construção lógica das decisões abrange a relação de poder entre as partes envolvidas, o horizonte de alcance histórico, o cenário político do momento, os valores e os objetivos prioritários a serem atendidos. A Operacionalização, por sua vez, depende de tempo, recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, teoria clara e precisa do problema e da solução.

Há também outros fatores que podem afetar o processo decisório para as políticas públicas, tais como circunstâncias externas à política partidária, comunicação entre as agências implementadoras e identificação do arranjo político institucional. O processo de Implementação de políticas públicas, especificamente de segurança pública, entretanto, é o objeto de interesse deste trabalho.

Para compreensão dos determinantes que envolvem as políticas públicas, deve ser considerado que elas se articulam ao projeto de sociedade ao qual se pretende implantar ou está em curso. Trata-se não apenas de compreender as propostas formuladas, mas entender o modelo de Estado que vai decidir as propostas e implementar ações: estrutura, mecanismos de decisão, instrumentos de intervenção, finalidades, recursos materiais e institucionais.

Na agenda governamental diferenciamos Decisão Política de Políticas Públicas. Uma Decisão Política corresponde a uma escolha dentre alternativas, conforme preferência dos atores envolvidos, numa tentativa de adequar os fins pretendidos e os meios disponíveis. Uma Política Pública, entretanto, envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente relacionadas para implementar as decisões tomadas. A dimensão pública com característica central é revestida da autoridade soberana do poder público, como atuação do Estado. No Brasil, os principais tipos de políticas públicas são (MAGALHÃES, 2001):

- Políticas econômicas, por meio de planos de estabilização;
- Políticas setoriais econômicas e de infra-estrutura, tais como na área de transporte, indústria, agricultura, comunicações, habitação e desenvolvimento humano;
- Políticas setoriais em saúde, educação, previdência, meio ambiente e segurança;
- Políticas de combate à pobreza (a partir de 1990);

As políticas econômicas estão revestidas de um caráter de sustentação financeiro do Estado. As demais podem ser representativas, de condicionantes momentâneos ou de medida assistencial para a sociedade, o que longe de solucionar o problema, agrava ainda mais as condições de requerer participação social e penetração do Estado.

Uma política pública surge para proporcionar meios de o Estado tentar garantir a reprodução harmonizada aos interesses predominantes da sociedade. A influencia vai depender da organização e articulação de grupos ou setores envolvidos na formulação da política. As lutas entre setores ou grupos de interesse por recursos materiais e simbólicos, definem quem exerce hegemonia de poder na área e conseqüentemente vem a influenciar a sociedade, determinando a dimensão política do domínio. Contudo podemos verificar que “*o Brasil herdou um sistema político que não funciona como “representante” ou “agente” de grupos ou classes sociais determinados, mas que tem uma dinâmica própria e independente, que só pode ser entendida se examinarmos a história da formação do Estado brasileiro*”. (SCHWARTZMAN, 1988, p.14) Ainda conforme o autor,

não possuímos no passado um modelo de civilização próprio e mais autentico para o qual possamos aspirar e retornar. Desde a sua criação este país tem sido um complemento – e freqüentemente, uma imagem retorcida - dos impérios coloniais e dos centros mundiais, cujas influências culturais e interesses econômicos até aqui chegaram. (SCHWARTZMAN, 1988, p.24 e 25)

Juridicamente MAGALHÃES (2001) classifica as políticas públicas como demandas políticas:

- Novas – não existiam ou já existiam, mas sua mobilização é recente. Quando passam a pressionar o sistema político, tornam-se novos atores;
- Recorrentes – problemas não resolvidos ou mal resolvidos – reforma agrária;
- Reprimidas – não chegaram ao sistema político por serem barradas ou porque o processo político é trancado, já que ameaça os interesses difusos. Podem ser de dois tipos: Estado de coisa (a situação existe a longo tempo, incomodando a sociedade, gera insatisfação, mas não mobiliza as autoridades governamentais) e Não decisão (obstrução decisória, quando é tema da agenda política, mas tem o processo bloqueado ou as ações a serem tomadas não são implementadas).

Os atores políticos, por sua vez, exercem funções públicas e mobilizam recursos. Podem ser: Políticos – resultantes de mandatos eletivos e pertencentes a partidos políticos; Burocratas – aqueles que exercem cargos condicionados ao conhecimento especializado, controlando recursos e informações; Atores privados – quem mantém vínculo com o estado e disponibilizam recursos privados para atingir interesses específicos.

A interação entre as dimensões citadas produz políticas públicas. As políticas públicas são resultado de “inputs”, originados na sociedade, e “withinputs”, demandas originadas no interior do sistema político. São demandas solicitantes: reivindicações de bens e serviços, participação no sistema político, suporte ou apoio direcionado ao sistema político ou classe governante. (Idem) Para que um tema possa adentrar na agenda política como problema, ou seja, para que haja uma articulação dos atores políticos organizados na arena decisória, com intermediações de interesses, uma demanda deve possuir as seguintes características:

- Mobilização de ação política – através de ação coletiva ou de atores individuais relevantes;
- Constituição de situação crise – em casos de calamidade ou catástrofe; ou
- Constituição de uma situação de oportunidade – como vantagens de solucionar um determinado problema;

Claro que em cada situação caracterizada os representantes do povo irão avaliar a necessidade e a viabilidade de introdução do conteúdo na pauta de discussão. E “*Se as instituições (políticas) são bem constituídas e autônomas, elas conseguem traduzir as preferências eleitorais em mandatos políticos legítimos e regimes políticos responsáveis*”. (SCHWARTZMAN, 1988, p.23) E no Brasil, é importante recuperar a problemática teórica da relação entre o Estado e a sociedade dentro do entendimento dos processos históricos contemporâneos para que, a partir deles possamos interpretar a conjuntura política localizada no tempo e as implicações na segurança pública.

Do que foi exposto, podemos caracterizar o Estado no Brasil com um ator com um peso desmesurado em relação à sociedade, onde as decisões do governo

funcionam mais a partir de uma lógica ainda neopatrimonialista, intrínseca ao Estado, do que como resultado do embate entre interesses postos no plano da sociedade civil a partir dos diversos atores ali colocados. Na classificação de Magalhães, as políticas de segurança podem ser vistas como “reprimidas”, podendo ser dos dois tipos considerados: Estado de coisa, o problema na segurança pública existe a um longo tempo, incomoda a sociedade e gera insatisfação, mas não mobiliza autoridades governamentais na mesma escala que o problema se coloca; por outro lado ocorre a Não decisão, pois o pouco que é decidido não é implementado (a construção dos presídios federais de segurança máxima, decisão tomada com grande alarde pelo governo federal e até agora ainda não implementada) ou é implementado apenas parcialmente (os investimentos financiados pelo Plano de Segurança Nacional).

2.2 – SEGURANÇA PÚBLICA E CARACTERÍSTICAS DA POLÍCIA MODERNA

Esta seção apresenta e discute as características mais essenciais da polícia moderna e seu papel na segurança pública, abordando todo o processo modernização, bem como todas as transformações estruturais que tem marcado a sociedade contemporânea e tem levado a necessidade de uma redefinição dos parâmetros de funcionamento da polícia. Assim, a polícia moderna busca se adequar, como força policial, aos requisitos da sociedade contemporânea.

A polícia é a instituição autorizada por grupos sociais a regular as relações interpessoais dentro da sociedade através da aplicação de força física. Para tal tem competência legal. Com a criação do Estado para atuar na unidade social tornou-se autorizada a fazê-lo no âmbito interno, ou seja, no grupo social específico, já que externamente há o exército para a defesa nacional. (BAYLEY, 2001) A manutenção da ordem é uma função essencial para o governo. A sua legitimidade e sua própria existência dependem da capacidade de manter a ordem. Do mesmo modo, a atividade policial determina o limite da liberdade em uma sociedade organizada.

O surgimento da corporação policial no Estado como um instrumento para consolidação do domínio de classe, com caráter repressivo institucionalizado, com modelo burocrático de atuação, baseado no poder racional-legal, de natureza corretivo-repressiva, é resultante do processo de formação política e cultural da sociedade. Como instituição burocrática legal era responsável por manter a ordem pública, utilizava o meio corretivo para o combate ao crime. Para o Estado, resolver o problema da criminalidade significava reprimi-la, confinando ou eliminando os responsáveis. A polícia, portanto, possui características que a descrevem como violenta por natureza, desde a sua formação. (COMBLIN, 1980)

Tradicionalmente a polícia atua como órgão público, respaldado em lei para garantia da ordem social, mas administrada pelo Estado, como gestor, que assim controla as suas atividades. Toda a estrutura da polícia está definida em legislação específica, com regulamentos próprios inclusive para treinamento e operacionalização. Este modelo existe em diferentes sociedades e vinha atendendo aos objetivos propostos, desde a organização do Mundo Moderno.

A evolução da sociedade e o desenvolvimento do Estado conduziram a instituição para sua transformação em uma **Polícia Moderna**, que possui características de atividade policial, importantes ou interessantes para análise, quando busca especificar os fatores históricos responsáveis pelo seu surgimento. Contudo, para compreensão do funcionamento de um sistema policial padrão, toma-se como referência a sua atuação territorial conforme apresentada no quadro 2.1.

QUADRO 2.1

O POLICIAMENTO QUANTO AO ÂMBITO TERRITORIAL

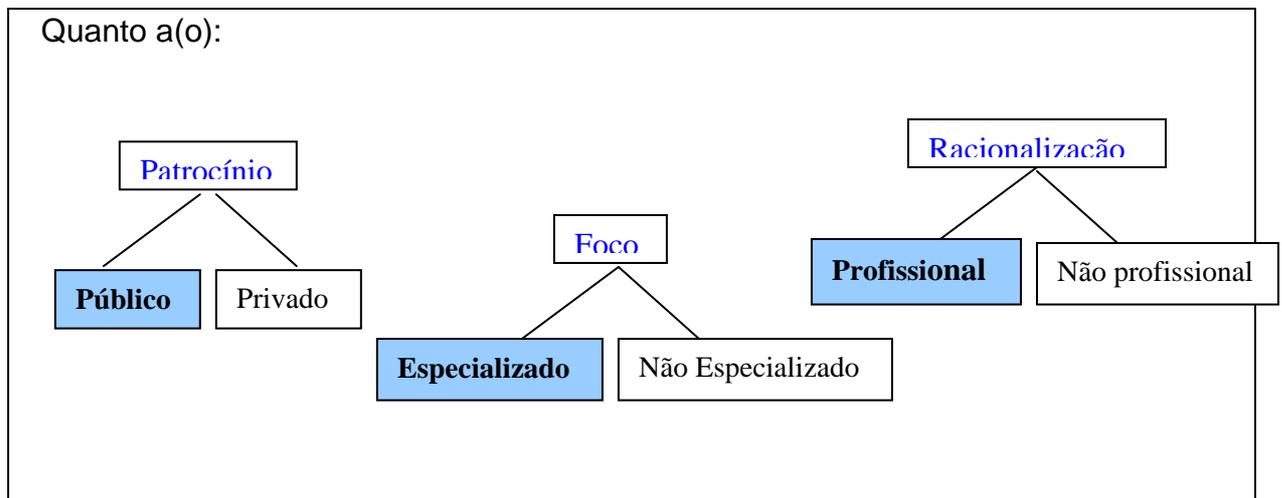
| | |
|--|---|
| <p>Externo Ex. Exército</p> | <p>Interno</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autorizada pela comunidade (Ex.: polícia oficial pública ou privada); - Não autorizada pela comunidade (Ex.: organizações criminosas); |
|--|---|

Este estudo será limitado ao âmbito territorial interno do Estado, autorizado pela sociedade como instituição policial oficial pública, de acordo com as características da Polícia Moderna contemporânea.

Se considerarmos que as polícias de importância em nossa vida social, legitimadas para aplicar a força, são de caráter público, especializadas e profissionais, podemos considerar que estas são as características relevantes para identificação da Polícia Moderna. Público quando se refere à natureza da agência policial e depende da confiança depositada na autorização e das circunstâncias em que ocorrem. Assim “a polícia é pública quando paga e controlada pela comunidade a que se destina, agindo coletivamente”. (BAYLEY, 2001, p.36) Especializado com relação à concentração da aplicação de forças ao que lhe é destinado, sem desviar sua atribuição para outras atividades. Profissionais são aquelas que se encontram preparadas para executar funções exclusivas da atividade policial, envolvendo o recrutamento, o treinamento formal, uma carreira estruturada, a disciplina sistematizada e o trabalho em tempo integral.

QUADRO 2.2

CARACTERÍSTICAS DA POLÍCIA MODERNA



As características da polícia moderna são descritas a seguir de acordo com BAYLEY (2001):

- O caráter público surgiu principalmente em decorrência de mudanças sociais que enfraqueceram a polícia privada e de resistências enfrentadas na formação de comunidades políticas maiores, como mudanças de regimes

políticos. A polícia é pública se for paga e dirigida pela comunidade que também autoriza o policiamento. Por outro lado, a polícia é privada se a comunidade que autoriza não paga por ela e não a direciona especificamente como e onde atuar. Assim o policiamento público substitui, não completamente, o privado quando a capacidade dos grupos em prover ação protetora eficiente passa ser inferior à insegurança na sociedade. Não completamente, pois até os dias atuais, o policiamento privado continua a crescer em muitos países;

- O grau de especialização da polícia refere-se à diversidade de tarefas desempenhadas pela polícia hoje no modo de aplicação da força, como resultado de sua própria adaptação aos requisitos de manutenção da ordem pública com eficiência. Especificamente a especialização ocorre dentro da administração civil do Estado, e envolve também a remoção de militarismo no policiamento;
- A profissionalização é uma característica complexa quanto à qualidade no desempenho da atividade policial que tem como indicadores a padronização do recrutamento, a remuneração em carreira, o treinamento formal e a supervisão sistemática. A especialização funcional dos policiais para a profissionalização da polícia abrange o uso de tecnologia moderna, a neutralidade na aplicação da lei, a discricção e autonomia relativa. Ocorre com a transferência do policiamento de privado para público, pela necessidade de utilização de instrumentos confiáveis para controle através do uso da força, aumentando a eficácia e a confiabilidade da polícia.

As características da Polícia Moderna são restringe o estudo acadêmico das corporações policiais em: estrutura da polícia, uso da força, método de trabalho policial e influência política nas corporações policiais. Este trabalho está limitado ao estudo da **estrutura** da polícia dentro da Secretaria de Segurança Pública e a alguns aspectos de interferência da **política** governamental e social na segurança pública da Bahia, sabendo-se que o posicionamento político na polícia não é evidente, e que só é possível visualiza-las através da análise das políticas públicas de segurança, conhecendo a estrutura da segurança pública, sua atuação, e o reflexo na sociedade.

Para o efeito de estudo acadêmico é importante observar baseado em BAYLEY (2001), que:

- A polícia raramente desempenhou papel importante na história que evidenciasse a sua presença no ambiente político ou social, mas foi suporte para eventos de tais naturezas;
- O policiamento não é atividade de glamour e prestígio, que promova evidência na sociedade, além de ter sido considerada durante muito tempo como pouco profissional, sem importância política ou posição social;
- O policiamento pode ter sido negligenciado pelo excessivo uso da força com coerção, controle e opressão, necessários para manter a ordem em uma sociedade ou os interesses políticos de um regime, mas não agradáveis para o público ao qual atende;
- Há muita dificuldade prática no acesso a polícia, no material de documentação, resultando em trabalho de campo intensivo em ambiente de desconfiança, com excesso de burocracia.

A polícia, como órgão do governo, costuma ser resguardada em sistemas burocráticos quase impenetráveis como objeto de estudo, e *“a informação disponível sobre a evolução histórica da polícia é fragmentada e de qualidade variada”* (BAYLEY, 2001, p.28), tendo permanecido incólume de caráter investigativo durante muito tempo, pois *“como outras burocracias, as forças policiais são desconfiadas; elas têm seus próprios interesses a proteger”* (ibidem, p.29).

O autor supracitado acredita também que devido à qualidade peculiar de perspectiva ideológica da corporação policial é desaconselhável a utilização de uma abordagem dedutiva baseada em algum paradigma teórico próprio. Do mesmo modo, o autor faz referência às dificuldades de acesso à polícia e às informações documentais, por questões políticas. Como consequência, relaciona que quando há facilidade de acesso aos registros, ao pessoal e às operações policiais, o indicativo é de abertura da vida política e da legitimação do governo.

Para compreender a análise neste trabalho, dentre os fatores de importância para a fundamentação da polícia moderna, podemos destacar a

estrutura do policiamento e a relação entre a **política governamental e a polícia**, como destacamos na abordagem a seguir.

ESTRUTURA DE POLICIAMENTO

O primeiro tópico para contribuição do estudo da polícia refere-se ao conhecimento da organização da estrutura policial para o exercício do comando e dos fatores que influenciam criticamente a estrutura do policiamento.

A organização da estrutura policial com relação ao comando pode ser avaliada de acordo com duas dimensões de análise (BAYLEY, 2001):

- Centralização de comando, onde a direção operacional rotineira está concentrada em um único centro de controle;
- Quantificação do número de comandos descentralizados, caracterizando a independência de controle moderado, quando há um número médio de descentralização (policiamento estadual) ou extremo, em grande quantidade de localidades (policiamento municipalizado).

A centralização afeta aspectos importantes do policiamento como eficiência, responsabilidade com a comunidade, confiança pública e aplicação da força para manter a ordem. Tradições de centralização policial foram criadas onde a construção dos Estados e nações esteve acompanhada de resistência violenta. Se a legitimação das novas instituições fosse ameaçada os recursos administrativos do Estado eram mobilizados centralmente em defesa delas (BAYLEY, 2001).

A ocorrência de mobilização social tende a centralizar a polícia pela resistência imposta. O policiamento é então uma dimensão funcional do processo aditivo de constituição do Estado, sendo a sua estrutura afetada quando há agressões violentas que ameaçam a ordem política e a legitimidade política do governo. O resultado é a centralização como condição política decorrente de acordos e tradições. Tanto o autoritarismo quanto à tradição modelam as estruturas policiais

Salienta-se, entretanto, que o sistema centralizado, mais comum, em país pequeno pode ser menor que o sistema descentralizado de um grande país.

Portanto, um sistema descentralizado deve ser possuir mecanismos de coordenação mais eficientes. *“Tanto governos nacionais com sistemas descentralizados, quanto centralizados sempre criam agências de polícia com autoridade concorrente a fim de lidar com responsabilidades que transcendem às das unidades governamentais subordinadas”* (BAYLEY, 2001, p.72) No Brasil este órgão coordenador deveria ser a Polícia Federal, o que não ocorre, pois esta possui atribuições específicas. Como em muitos países há polícias ligadas a *“tarefas governamentais específicas”* (ibidem, p.73), este seria o caso da Polícia Federal brasileira.

A permanência das estruturas policiais nos países durante os anos não significa ausência de mudanças, mais a existência de tradição que é mantida. As alterações ocorrem usualmente são em suas estruturas ou em áreas administrativas e operacionais, principalmente quanto aos mecanismos de comando. *“Em todo o mundo, governos nacionais vêm crescentemente providenciando assistência para forças policiais regionais coordenando e padronizando operações”* (ibidem, p.77). Mas, que fatores diferenciam a estrutura do comando policial entre os países? O comando é exercido a partir de um único lugar ou é disperso entre as jurisdições regionais autônomas?

Entre os elementos que diferenciam a estrutura do comando policial quanto à formação do Estado BAYLEY (2001) apresenta os seguintes:

- A tradição da estrutura, ou seja, quanto mais restritivo quanto mais antigo for o sistema;
- A relação entre a centralização e o caráter dos regimes políticos ou do caráter autoritário do regime de governo.

É importante frisar que em alguns países, mesmo a modificação do regime não implicou em alteração da estrutura da polícia. Assim o referido autor descreve que:

Se a análise histórica das mudanças estruturais no policiamento for procurada através de mudanças nas unidades políticas, em vez de exclusivamente no interior das unidades, fatores que influenciam unicamente a estrutura da polícia são confundidos com fatores que levam ao desenvolvimento de novas instituições políticas supremas. (BAYLEY, 2001, p.81)

No Brasil é nítida a influencia histórica e do caráter do governo neopatrimonialista no sistema policial, de acordo com a estrutura apresentada, em segmentação e hierarquia. A democratização do Estado e as diversas reformas administrativas ocorridas no país não alteraram a estrutura vigente, exceto por uma tentativa de profissionalização que não foi efetivamente consumada. A Polícia no Brasil e na Bahia possui ainda características essencialmente tradicionais, de caráter público, com alguns aspectos na tentativa de profissionalização, mas não há especialização, já que o militarismo está inserido nas corporações. Isto provavelmente explica a grande dificuldade em gerir mecanismos de controle da criminalidade atual ao invés de combatê-la. Assim, urge a necessidade de introduzir elementos da policia moderna em um modelo de Segurança Pública, inserida na política de governo, com base no policiamento público, especializado e profissional.

A POLÍTICA E A POLÍCIA

O papel que a policia desempenha politicamente não pode ser unicamente explicado em termos de caráter de regime. *“O caráter do governo e a ação policial são virtualmente indistinguíveis. O governo é reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora; e como democrático quando sua polícia é controlada”* (BAYLEY, 2001, p.203). Visto que a tradição da atividade policial na política está ligada à criação e consolidação de Estados, onde houve necessidade de mobilização com resistência violenta, a manipulação de um controle social é fundamentalmente uma questão política, e a policia entra no processo de controle social como instrumento para a sua efetivação, já que a ação policial varia de acordo com a maneira pela qual o poder estatal se consolida territorialmente.

Em oposição aos fatos históricos, o papel principal da polícia deveria ser *“a manutenção de processos previsíveis e ordeiros na vida da comunidade”* (BAYLEY, p.215). *Isto porque “a segurança pública é a base na qual todos os processos sociais se apóiam”*. (Idem) Assim, a polícia deveria atuar não de acordo com o tipo de governo, mas conforme os interesses de uma sociedade civil organizada. E apesar de suas ações, em grande parte, apresentarem conseqüências políticas dentro da sociedade, a organização policial não deveria sofrer tais influências, mesmo que eventualmente interferisse na política quando houvessem fatores relacionados aos interesses das corporações.

Algumas circunstâncias governamentais que encorajam a participação policial, ou seja, que são determinantes da intervenção policial, sugerem que as atividades policiais na política estão ligadas até certo ponto à centralização administrativa, comum em países cujo regime tende a ser autoritário. Do mesmo modo verificamos que um ativo desempenho da polícia é pouco comum em países desenvolvidos, com regime democrático e descentralização administrativa.

Conforme BAYLEY (2001), a polícia afeta diretamente a vida política de seis modos gerais e principais:

- a polícia freqüentemente determina quem pode participar da política através de suas decisões quanto a prisões, detenção e exílio; é usada contra adversários políticos quando há falhas no processo de justiça criminal;
- a polícia usa a autoridade explícita para regular processos políticos por meio de controle em locais públicos, encontros políticos, manifestações em passeatas ou demonstrações públicas; Influencia processos políticos com ajuda material em disputas abertas por poder político;
- a polícia decide o lado vencedor em um confronto do governo com uma violenta oposição organizada; ou defende o governo na ocorrência de tentativa de derrubada do regime;
- a polícia influencia a política através de ações em atividades clandestinas, como espionagem e provocações ou grampos. Pejorativamente chamada de polícia secreta ou polícia política. Esse tipo de polícia usualmente é criado a partir de atribuições dadas a uma agência de polícia ou na criação de órgão específico que atenda a esses interesses. O FBI nos EUA é um exemplo de polícia dessa natureza. É importante frisar que a polícia política nem sempre é secreta: faz a monitoração à vida política ou sua presença é secreta;
- a polícia afeta a política diretamente ao participar na criação de diretrizes políticas dentro do governo por acesso aos dados secretos, afetando as normas e impondo seus interesses para proteção do governo ou apoio eleitoral;

- a polícia tem um considerável poder latente com relação às normas que necessitam de execução da lei como parte de sua implementação. Poder quanto à execução da lei para implementação de normas. Se a polícia não se disponibilizar aplicando restrição, o seu cumprimento fica comprometido. Entretanto, o seu esforço em aplicar rigorosamente determinadas regras pode causar a fúria popular.

Por outro lado, ainda segundo BAYLEY (2001), influência indiretamente a vida política quando:

- os policiais podem ser vistos como os professores mais permanentes dos valores cívicos na sociedade, como formadores do caráter nacional;
- a influência na legitimidade de um governo e nos processos que ele emprega, no uso da força na vida dos indivíduos, podendo moldar movimentos políticos. Em alguns casos pode deixar a confiança do governo abalada;
- há demonstração de problemas e dos potenciais da nação pela rara visibilidade da ação policial; em segregação racial, de classe, religiões, emprego do mérito ou favorecimento, corrupção ou honestidade, igualdade ou desigualdade;
- contribuem para o desenvolvimento econômico do país por meio do trabalho, do emprego de equipamentos avançados, do desenvolvimento científico e tecnológico;

Contudo, o caráter do trabalho policial dificulta o monitoramento do papel da polícia: pela falta de informações confiáveis e suficientes, mesmo onde ela é mais presente; da ocorrência de divergências quanto ao papel da polícia e quanto às suas interferências; pela necessidade de avaliação qualitativa sobre a natureza das informações; e pelas divergências sobre a moralidade, necessidade e justificativa para práticas semelhantes em locais distintos. Mas podemos visualizar que a polícia exerce influência na política governamental direta, quando atua vinculada a regimes políticos, gerando consequências com o poder de influenciar processos decisórios e atingir interesses específicos; ou indireta, de caráter preventivo de educação, civilidade e visibilidade de ações sociais.

2.3 – ESTRUTURA DA POLÍCIA, CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, a polícia é a instituição do Estado encarregada de manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade e a segurança dos cidadãos, garantindo o interesse de proteção e segurança do próprio regime democrático das liberdades individuais, da participação pessoal e popular, do diálogo entre pessoas, do direito à livre manifestação de idéias e ideais, dos direitos humanos, dentre os princípios constitucionais existentes. (MEIRELLES, 2000) Assim, ela atua em processos operacionais práticos complexos, em conformidade com procedimentos legais pré-estabelecidos, enfrentando situações de constante ambigüidade.

Assim como na maioria dos países do mundo, na segurança pública a polícia é um organismo dicotômico, dividido em Polícia Militar e Polícia Civil, que trabalham em paralelo, previstas pela Constituição Brasileira (Art. nº 144), no âmbito do Poder Estadual de restrição territorial e ampla atuação dentro da sua competência legal.

Do ponto de vista jurídico, as policias militar e civil fazem parte de um contexto maior que constitui o nosso sistema de segurança (Figura 2.3). Em conjunto com o Ministério Público, recebem informações referentes a pratica de crimes, que são registrados e verificados. Caso não sejam constituídas provas que justifiquem a continuidade do processo, os suspeitos são liberados. Caso contrário é investigado pela policia civil, para constituição do inquérito (peça jurídica que contem provas materiais ou testemunhais sobre o fato delituoso), o qual é direcionado à promotoria pública que indicia para julgamento. Quando condenado, o indivíduo é encaminhado a penitenciárias.

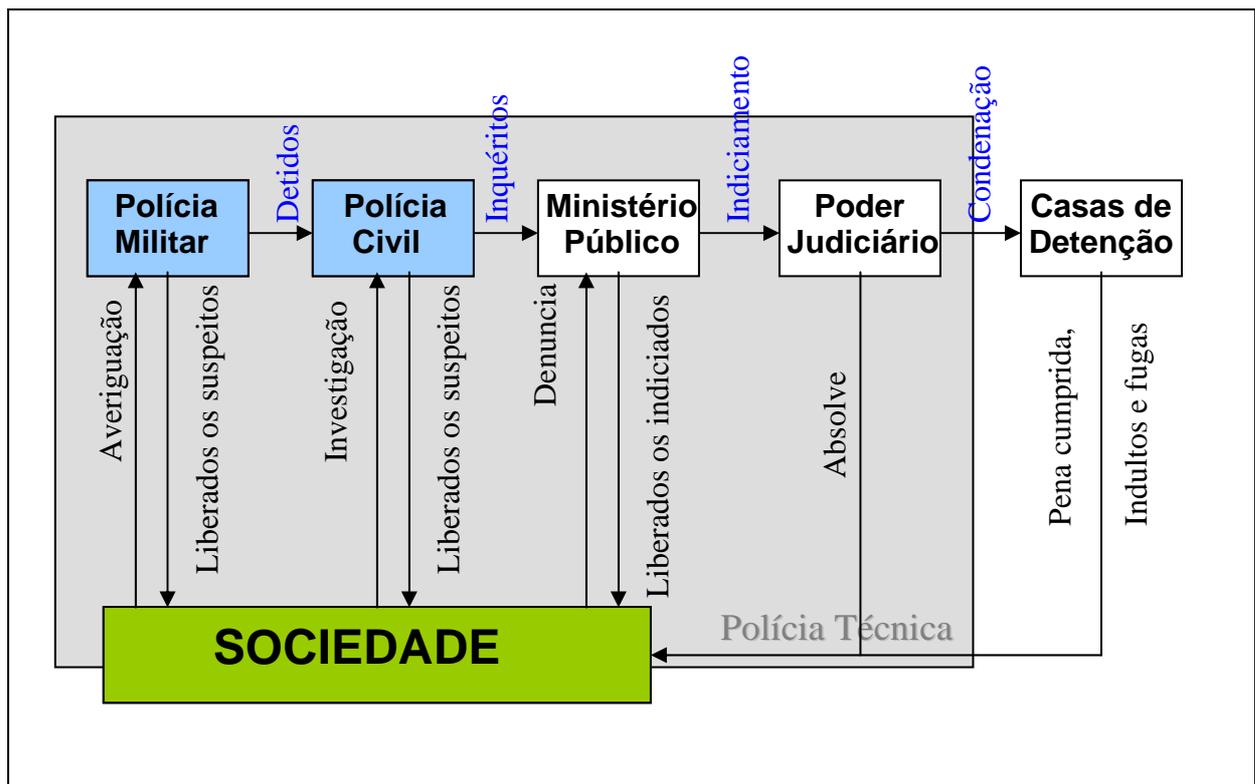
As polícias, portanto, são organizações essenciais componentes do sistema de segurança da justiça, já que apresenta elementos fundamentais para alimentação e continuidade de um processo criminal, sem os quais não é possível chegar a um julgamento. Mas o sistema de justiça criminal no Brasil, por sua vez, é insuficiente para atendimento à demanda da criminalidade, e está sujeito aos

conflitos com polícias civis e militares, já que depende do produto da atividade das corporações policiais para desenvolver o seu trabalho, e necessita do sistema carcerário brasileiro, deficitário em quantidade e em qualidade das unidades existentes, os quais são comparados por WACQUARD a:

Campos de concentração para pobres ou com empresa pública de depósito industrial dos dejetos sociais, do que com instituições judiciais servindo para alguma função penalógica. (...) Nessas condições, o aparelho carcerário brasileiro só serve para agravar a instabilidade e a pobreza das famílias cujos membros ele seqüestra, e para alimentar a criminalidade pelo desprezo escandaloso da lei, pela cultura da desconfiança dos outros e da recusa das autoridades que ele promove. (2001, P.11-12).

QUADRO 2.3

MODELO ESQUEMÁTICO DO SISTEMA DE SEGURANÇA CRIMINAL VIGENTE



FONTE: LAGO, Evandina, e outros. Monografia: Integração das Polícias Estaduais - Modelo de Combate à Violência. Academia de Polícia Militar da Bahia, Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública. Salvador, 2003

Assim, um presídio dificilmente conseguirá recuperar um indivíduo para atuar na sociedade. E a criação de novos presídios para atender ao aumento do contingente da população carcerária não resolve o problema, que precisa ser revisto

quanto aos processos de reclusão, como método de encontrar novos tratamentos para os indivíduos considerados perigosos ao convívio em sociedade, com base legal.

Quanto à função, a Polícia Militar conduz o patrulhamento uniformizado para manter a ordem pública e prender os infratores durante ação de crime, o chamado policiamento ostensivo, enquanto a Polícia Civil, com instalações separadas, e distribuídas por regiões territoriais, investiga crimes de autoria desconhecida, apura provas e autoria de atos/fatos ilícitos, e processa as prisões feitas pela Polícia Militar. A Polícia Civil, como órgão de execução preventivo e repressivo, tem papel auxiliar no processo judiciário. A polícia Federal por sua vez, também definida em lei, investiga crimes de competência federal em todo o território nacional. Vale salientar que o presente trabalho apenas abrange o estudo das polícias estaduais civil e militar e sua relação com a sociedade no contexto político e socioeconômico na Bahia.

Cada força policial estadual (polícia civil e polícia militar) opera com suas próprias leis, código disciplinar, regulamentos operacionais e administrativos e métodos de treinamento. Trata-se de duas forças policiais separadas e rivais territorial e politicamente. Essa divisão de trabalho entre as polícias, coerente do ponto de vista de controle de atuação, gera conflitos e cria a separação política e burocrática que impedem a ação coerente para conter a violência. E embora o controle formal das polícias militares estaduais seja vinculado ao exército, do ponto de vista prático, eles se encontram subordinados à autoridade do governador dos estados, o que contribui para a diferenciação existente entre as forças estaduais. (BEATO F., 2001).

A sinergia entre essas duas forças policiais, militar e civil, objetivo fundamental à solução de continuidade dos trabalhos policiais, tem sido dificultada devido às rivalidades na prestação dos serviços e a falta de sistemas coordenados para diagnóstico, planejamento, controle operacional e avaliação de desempenho das forças policiais na mesma área. As duas polícias costumam absorver as funções uma da outra. Conflitos sobre jurisdições, recursos, prestígio e poder reforçam as rivalidades, que prejudicam e atrapalham os esforços para o combate á

criminalidade (SOARES, 2001), o que vem causando a fragmentação dos trabalhos, resultando em baixo rendimento operacional.

Os policiais possuem conduta ortodoxa, conforme padrões de regimentos legais ou militares, mas sofrem o conflito de atuar em uma função de relação direta com a sociedade que exige comportamento exímio, mas com baixos salários e pouco reconhecimento social. Os policiais são funcionários do governo, selecionados e treinados para esta carreira, cuja responsabilidade é o cumprimento da lei através do uso da força.

Um policial, provavelmente pouco treinado pelo Estado, se no cumprimento do dever errar um tiro, será trucidado e execrado pela opinião pública. Quem se candidata a um emprego desses, que exige a rapidez de um executivo, a coragem de um herói, o discernimento de um juiz, o tato de um psicólogo e um salário vil? (KANITZ, 2001)

Mas o problema da instituição policial não se encerra no comportamento dos profissionais. Vai muito além. Sua estrutura administrativa burocrática definida em padrões de procedimento e armazenamento de documentos, dificultando o trabalho que é essencialmente prático. A estrutura administrativa das corporações policiais sofre influência de implicações culturais, com incidência de individualismo no âmbito personalista e na estrutura hierárquica de poder, com métodos de trabalho formais institucionalizados pelos seus membros, e ainda encontram-se influenciadas pela política de governo. (BAYLEY, 2001).

Na área operacional, desenvolvimentos tecnológicos e o trabalho de pesquisadores, auxiliado pela absorção de fundamentos do gerenciamento organizacional moderno têm gerado excelentes medidas que podem ser implementadas desde que haja vontade política para melhorar a segurança pública. Entre elas, uma mudança de foco estratégico da polícia, trocando sua prioridade organizacional e operacional corretiva para a prevenção inteligente, que diagnostica e age sobre as causas, fatores, circunstâncias e pessoas vinculadas ao crime e desordem em uma determinada região, baseada em um planejamento auxiliado por informações confiáveis. Vale lembrar que nem todas as organizações componentes do sistema criminal estão dispostas a serem estudadas e avaliadas.

As policias aparecem em maior evidencia na mídia para a sociedade, mistificadas (destacando o trabalho restrito de combate ao crime e esquecendo as

tarefas assistenciais usuais), em crises estruturais (quando ocorrem greves), ou protagonizando cenas de brutalidade, violência e corrupção. (BEATO F., [s.n.t]) Há também grandes deficiências quanto ao acesso às informações sobre o crime, além de dificuldades e ineficácia do método de trabalho reativo e semelhante das unidades, com suspeito caráter seletivo de dados. O registro de ocorrências, diferenciado de uma unidade para outra, dificulta a consolidação dos dados obtidos, resultando em divergências nas informações.

Conforme observado pelo sociólogo Gey Espinheira (2001, p. 14):

A avaliação da eficiência da segurança pública deve passar pela verificação do número de ocorrências registradas, número de delitos investigados (inquéritos instaurados), número de delitos esclarecidos, número de delitos indiciados e processados, número de delitos julgados e finalmente número de casos que sofreram punições finais. Acima de tudo deve-se lembrar que “a violência não é, em sua essência, uma questão de polícia; a segurança social sim, ainda que não exclusivamente dependente do policiamento, mas dele necessitando para se efetivar”. Assim, toda informação sobre violência que possa facilitar a atuação da polícia na sociedade, é de extrema importância para a segurança pública. (ESPINHEIRA, 2001, p. 14)

É importante frisar que o fortalecimento da polícia constitui fator fundamental para as atividades de combate ao crime, mas deve-se dar a devida importância à participação de outras instituições sociais com sugestões da população, além da parceria com outros órgãos públicos e entidades comunitárias que possam contribuir para a prevenção da criminalidade. Uma reforma eficiente depende necessariamente da modernização gerencial e tecnológica, moralização com controles internos e externos, valorização profissional e participação social. O desenvolvimento da instituição policial deve ter elevado grau de investimento em tecnologia e na qualidade da investigação, além de integração com outros órgãos, como a Secretaria da Fazenda ou Secretaria da Educação.

De acordo com BAYLEY (2001), as variações na eficácia da polícia podem ocorrer por que:

- Embora a prevenção do crime e a melhoria da segurança pública sejam as principais responsabilidades da polícia, critérios como o respeito à lei, o comportamento moral, a confiança pública, o controle qualificado, a proteção

à integridade dos processos políticos e o tratamento igualitário das pessoas também são considerados importantes;

- As informações sobre o combate ao crime não são confiáveis, pois os índices de criminalidade são inconstantes, mesmo quando não são deliberadamente manipulados para medida de eficácia;
- Os fatores de quantificação da criminalidade, tais como idade, sexo, raça, renda, desemprego, dentre outros, não estão relacionados com a atividade policial, que varia de país para país e de região para região;
- A taxa de solução de crimes na proporção de prisões para o número de crimes relatados, relativo ao relato oficial, mede o que a polícia faz como meta punitiva e não ao objetivo maior a ser alcançado: a prevenção do crime para a proteção social.

Sabendo-se que o principal papel do policial, é proteger os cidadãos e as entidades que integram a comunidade para a melhoria da sua qualidade de vida, os membros da comunidade devem transmitir aos policiais as suas preocupações, derrubando as barreiras de convivência e a desconfiança, de modo a formar parcerias estáveis e empenhadas no combate ao crime.

Esse é uma dos principais objetivos do policiamento comunitário, que tem com estratégia a criação de laços fortes, e mutuamente vantajosos entre a polícia e os cidadãos de uma determinada comunidade. O objetivo do policiamento comunitário também é a redução da criminalidade e manutenção da ordem, mas atua por meio de uma análise pormenorizada das características e origens de determinados problemas que se colocam a uma comunidade, que são resolvidos através do recurso e soluções mais adequadas, visando, em última análise, incorporar um grupo policial em uma comunidade, de modo a respeitar e reforçar a autonomia e os valores comunitários, ganhando a colaboração local para o esforço do aparelho policial no combate à violência e a criminalidade.

No Brasil, a Segurança Pública é uma pasta do executivo estadual. Assim a estrutura, formalmente constituída com base em fatores históricos, sofre influencia, mesmo que indiretamente, de políticas ou de interesses pessoais, devido à ausência de um plano de carreira legal para os servidores públicos que atuam na área de segurança. As organizações policiais também são constantemente utilizadas, no contexto de controle social, para manutenção da ordem estabelecida em regime de

governo. A estrutura hierárquica, por sua vez, tem sua composição baseada em cargos comissionados, de confiança, que se modifica a cada gestão e não implica em crescimento dentro de um plano de carreira, mas em processos de promoções, configurados em legislações específicas, as quais também podem ser alteradas periodicamente.

A estrutura hierárquica nas organizações policiais não é diferente na Segurança Pública da Bahia, onde o governo permaneceu concentrado no mesmo grupo político para o período estudado, mas que será devidamente abordado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 – O CONTEXTO DE CRIMINALIDADE: QUADRO EMPÍRICO EM DADOS ESTATÍSTICOS EM ALGUNS PAÍSES, NO BRASIL E NA BAHIA

Nos últimos anos têm sido desenvolvidos diversos critérios para análise das atuais circunstâncias que permeiam o contexto de criminalidade em todo o mundo. Vários são os métodos de avaliação de dados referentes ao crime e as suas correlações. Entretanto, a diferenciação na construção de elementos para investigação das informações de uma organização para outra ou entre países distintos dificulta a análise comparativa de compreensão do retrato da violência no âmbito internacional.

Em 2002 a ONU divulgou o Manual para o desenvolvimento de um Sistema de Estatística da Justiça Criminal, que classifica os crimes hierarquicamente de acordo com a gravidade:

- Crimes violentos, quando se tratam crimes de ameaça à vida humana, como homicídio, tentativa de homicídio, roubo, estupro, agressão, seqüestro, etc.;
- Crimes contra o patrimônio, são os danos ou furtos simples e qualificado, de imóveis veículos, cargas, coletivos, etc.;
- Narcotráfico, referente ao comércio de substancias ilegais;
- Outros.

Para análise dos dados criminais, o Manual da ONU citado sugere o desenvolvimento de sistema de estatística da justiça criminal contendo registros quantitativos para mensurar o volume de eventos em determinado período; dados característicos para tipificação do crime, como idade, raça, sexo, etc.; dados de pesquisas e custo de administração da justiça criminal; e descrições qualitativas do

contexto estrutural para as organizações que atuam na área criminal, bem como implementação de estratégias específicas para a classificação da origem das informações. Tais informações necessárias ao desenvolvimento de um sistema inserido em padrões definidos pela ONU são explicitadas na tabela apresentada a seguir:

QUADRO – 3.1

EXEMPLO DE INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS A UM SISTEMA DE ESTATÍSTICA DA JUSTIÇA CRIMINAL

| REGISTROS QUANTIFICADOS | CARACTERÍSTICAS DO CASO | DADOS DE PESQUISAS | DESCRIÇÃO QUALITATIVA |
|---|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Chamadas e registros ▪ Incidentes investigados ▪ Número de policias ativos ▪ Incidente de origem ▪ Suspeitos e detidos ▪ Crimes esclarecidos por policial ▪ Crimes esclarecidos por outros meios ▪ Encarregados por crimes ▪ Taxas de reincidências | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Classificação de incidentes ▪ Responsáveis por setor ▪ Características das vítimas e agressores ▪ Características dos incidentes | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Composição – quadro staff (por tipo e por atividade) ▪ Orçamento e gastos (por tipo e por atividade) ▪ Material disponível por tipo | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abrangência/ extensão da operação ▪ Cobertura ou área de atuação (localização) ▪ Facilitadores ▪ Estrutura organizacional ▪ Descrição do processo de composição específico |

FONTE: elaboração da autora a partir do Manual for Development of a System of Criminal Justice statistics Studies in Methods da ONU

Conforme especialista da área, para uma boa avaliação unificada de dados estatísticos é necessário haver uma unidade padrão de contagem que permita a mensuração de dados componentes de um sistema para o outro entre as unidades componentes do sistema de justiça criminal, bem como de classificação hierárquica esquemática. É necessário também incluir informações demográficas, sociais e econômicas, pois se a análise deseja determinar a extensão de quanto o crime aumentou por incremento populacional, por exemplo, é necessário o registro populacional para o cálculo da taxa de homicídios de uma determinada localidade ou região (por 100 mil habitantes).

O desenvolvimento de um banco de dados compreende a reunião de dados capazes de garantir meios para uma determinada avaliação de acordo com o contexto de estudo. Para isso algumas informações são necessárias, conforme

apresentado em tabela a seguir, para o desenvolvimento de um sistema de banco de dados básico para a estatística criminal.

QUADRO - 3.2

SISTEMA DE DADOS PROPOSTO PELA ONU

| DADOS ESTATÍSTICOS | PROCESSAMENTO DE DADOS | RESULTADOS OBTIDOS | RECURSOS EMPREGADOS |
|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nº chamadas ▪ Nº ocorrências ▪ Suspeitos ▪ Suspeitos indiciados e investigados | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incidentes investigados ▪ Policiais em atividade ▪ Incidente de origem | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Crimes resolvidos por investigação ▪ Crimes resolvidos por outros meios ▪ Encarregados por investigação ▪ Casos arquivados com a promotoria | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrantes da corporação – por tipo ▪ Quantidade de policiais legitimados ▪ Orçamento previsto e gastos |

FONTE: elaboração da autora a partir do Manual for Development of a System of Criminal Justice statistics Studies in Methods da ONU

O contexto é essencial para a compreensão dos dados criminais e para facilitar o planejamento, a operacionalização administrativa da justiça criminal, a análise situacional e a avaliação em pesquisas. São os seguintes dados de importância para composição do contexto criminal (ONU, 2002):

- Demográficos: o tamanho da população e a sua composição por idade, sexo, etnia, imigrantes trabalhadores e imigração estrangeira, com as origens definidas;
- Econômicos ou de estrutura de oportunidade: taxa de distribuição, desemprego e renda, amostra de consumo de bens e serviços como mensuração da qualidade de vida;
- Educacional e de bem estar: como real estrutura almejada, nível de alfabetização, composição da força de trabalho por nível de educação;
- Saúde: número de mortes causadas por suicídio, doenças, acidentes, ou morte violenta.

Verificamos que a composição da base de dados de cada fonte apresentada é diferenciada, tendo objetivos específicos para setores ou órgãos de destino em sua classificação. Do mesmo modo, há mudanças quanto à metodologia utilizada, a seleção da amostra, o tipo de registro a identificação da origem ou fonte das coletas

em determinado período de registros, gerando dados resultantes que muitas vezes não podem ser comparados, servindo apenas de referência para um determinado momento e local.

Neste trabalho estaremos avaliando o contexto criminal com base em dados estatísticos no que se refere apenas aos dois primeiros itens de classificação sugerida acima. O narcotráfico e os crimes contra o costume, dentre outros crimes, incluiriam aspectos econômicos e psico-sociais, não abordados aqui, principalmente pela escassez de dados para análise, mas também por ser de natureza subjetiva, o que implicaria em uma abordagem mais aprofundada específica para o conteúdo.

A seguir serão apresentados alguns dados estatísticos levantados sobre a criminalidade no Brasil e na Bahia em gráficos comparativos para acompanhar e facilitar a compreensão das análises das entrevistas do Capítulo 5.

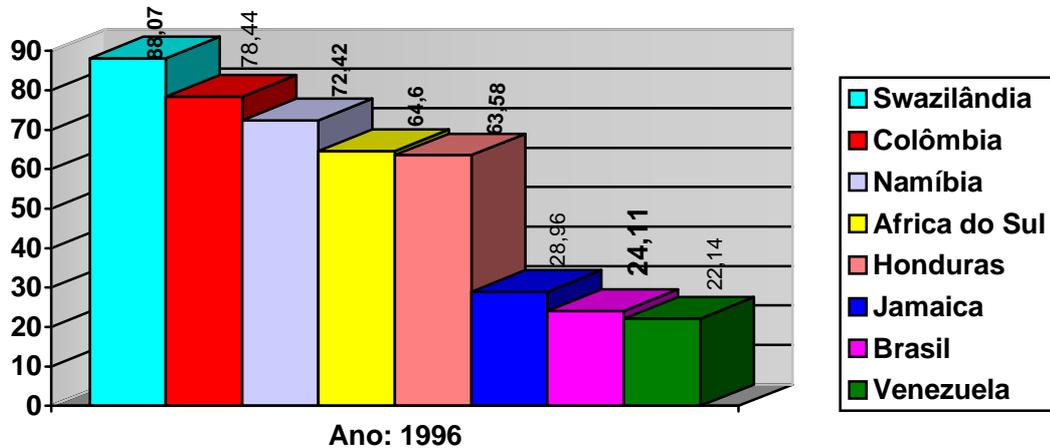
3.1 - O QUADRO DA CRIMINALIDADE NO BRASIL

Em 28 de novembro de 2002 um relatório da OMS – Organização Mundial para a Saúde revelou que 1,6 milhões de pessoas têm morrido ao ano em todo o mundo, tornando-se um problema crítico, considerado inclusive como problema de saúde pública. A América latina se apresenta como a região mais violenta do planeta, com uma redução acentuada na expectativa de vida, o que constitui um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do continente, com índices próximos de 23 homicídios por 100 mil habitantes, acima da média mundial, que está em torno de 10,7.

O **Gráfico 1** de 1996, ano intermediário do período em estudo (1991-2002), retrata algumas nações que possuíam os maiores índices de criminalidade em homicídios do planeta na época. Vemos que estão contidos no gráfico apenas países do chamado Terceiro Mundo, pertencentes ao continente da África ou da América Latina. Destacavam-se três países africanos, que possuem limites territoriais reduzidos e apresentaram taxas elevadíssimas de criminalidade, superiores quase três vezes àquela apresentada no Brasil. Dentre os países da América Latina, a Colômbia possuía a maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes e o Brasil encontrava-se na quarta colocação da taxa no continente americano.

GRÁFICO - 1

Taxa Média de Homicídios de alguns países por 100 Mil Habitantes em 1996

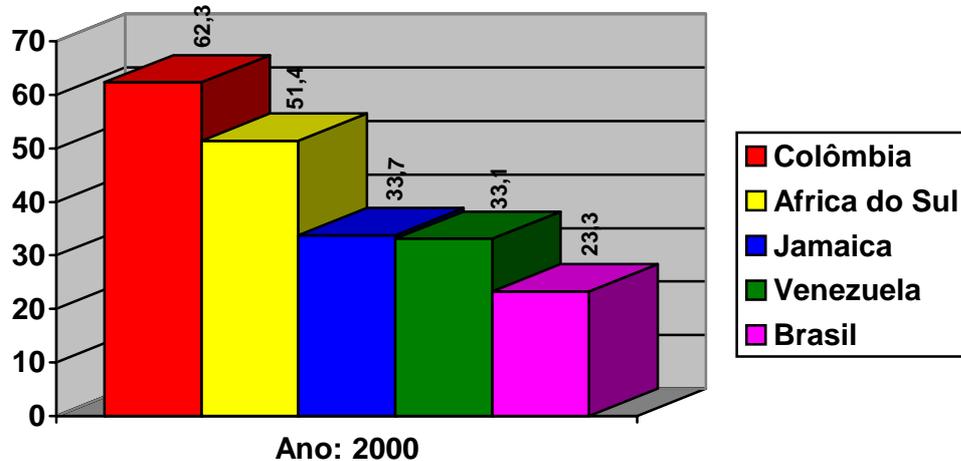


FONTE DE DADOS: United Nations – Center for International Crime Prevention. Taxa média entre dados levantados pelas agências: Crime Trends da ONU, Interpol, UNSFR - estudos sobre armas de fogo da ONU e CDCSTUDY – United Center for Disease Control.

Se analisarmos o contexto dos países que aparecem com as maiores taxas de criminalidade no mundo, verificamos que com exceção do Brasil, os demais países possuem o quadro de guerras civis, políticas, raciais ou religiosas, ou ainda o narcotráfico como elemento de desordem civil, como ocorre com a Colômbia. Assim sendo, a evidência da criminalidade no Brasil na década em questão não se justifica para um determinado contexto, mas por uma multicausalidade de fatores que nossa história desenvolveu.

Em 1997 a ONU apresentou relatório em que o Brasil apresenta a taxa de 23,5 homicídios por 100 mil habitantes, acima apenas África do Sul (60,56), Colômbia (57,94) e Albânia (46,39). Dois anos depois é apresentado pela ONU um novo quadro com taxas de homicídios que foi divulgado na Revista ISTOË, conforme apresentadas no **Gráfico 2** Vemos que apareceu apenas um país africano: a África do sul, que ocupava a segunda colocação em taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Os demais países que aparecem são da América Latina. As posições são semelhantes, encontrando-se ainda a Colômbia em primeira colocação, e o Brasil novamente aparece com elevada taxa de homicídios, em quarta posição. A Venezuela apresentou uma significativa elevação na taxa de homicídios com crescimento de 49,5% e o Brasil uma pequena redução de 3%, não relevante para abrandar a gravidade do problema no país no âmbito internacional.

GRÁFICO - 2
Taxa Média de Homicídios de alguns países por 100 Mil Habitantes em 2000



FONTE DE DADOS: *United Nations – Center for International Crime Prevention*

O problema assumiu tamanha proporção nacional que em 1997 o governo federal, através do Ministério da Justiça, criou a Secretaria Nacional para a Segurança Pública – SENASP, pelo Decreto nº 2.315, pela transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG, como estrutura de gestão para a segurança pública. Em 2000 foi apresentado o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, com o objetivo de reprimir e prevenir a criminalidade, reduzir a impunidade e aumentar a tranquilidade e a segurança dos cidadãos brasileiros, conforme descrito no site institucional da SENASP. Entretanto, os resultados da implementação de tais medidas ainda não foram obtidos.

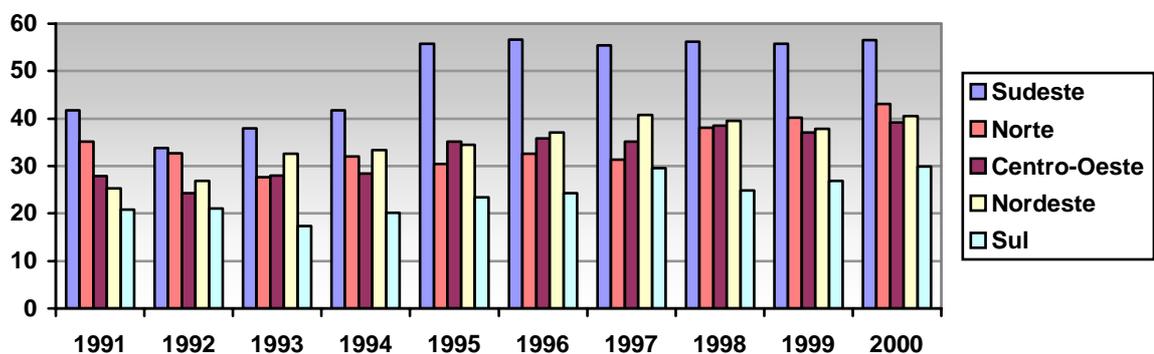
Segundo a Síntese de Indicadores Sócios 2003 do IBGE, a violência no país aumentou, particularmente na década de 1990. O percentual de mortes por homicídio representa hoje a segunda maior causa de mortes no Brasil, tendo superado a de mortes por acidentes de trânsito, que assumia a primeira posição em causas de morte em 1980. O acréscimo da taxa de mortes por homicídio por 100 mil habitantes chegou próximo a 95% quando especificamos a análise das vítimas para homens jovens até 30 anos de idade, com uso de arma de fogo do período entre 1991 e 2000.

Quando verificamos as taxas de homicídios por região do país (**Gráfico 3**) verificamos que há um destaque para a região Sudeste, onde as taxas tornaram-se

superiores a 50 homicídios por 100 mil habitantes, a partir de 1995. No Nordeste e Norte do país há acréscimo nos índices para valores em torno de 40 homicídios por 100 mil habitantes, a partir de 1996 e 1998, respectivamente. Podemos apreender que estas são as regiões (Sudeste, Norte e Nordeste) que possuem as maiores taxas de homicídio o Brasil.

GRÁFICO - 3

Taxa de Óbitos por homicídios das regiões brasileiras por 100 mil habitantes 1991 a 2000



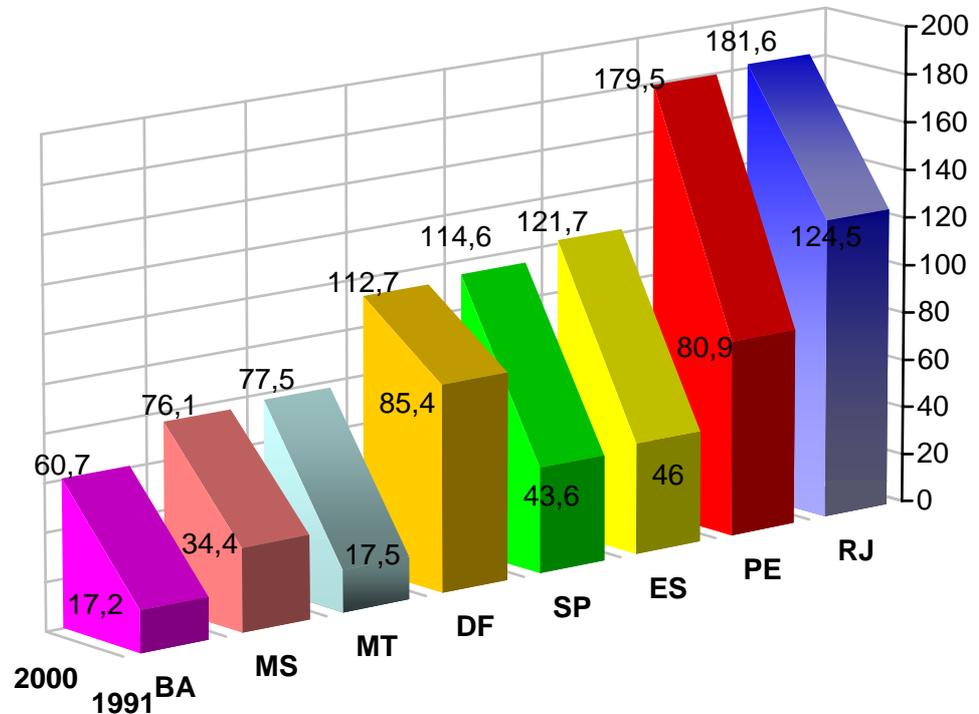
FONTE DE DADOS: SIM/ DATASUS e IBGE

O destaque da região Sudeste tem relevância quando verificamos a grande concentração populacional e o maior desenvolvimento econômico, o que tem levado às conseqüências da violência. O problema é mais evidente nas grandes metrópoles, como será visto no próximo subitem que trata da violência nos grandes centros urbanos brasileiros.

No **Gráfico 4** podemos observar o grau de crescimento deste tipo de homicídio em alguns estados nacionais. O Rio de Janeiro, com as maiores taxas no período considerado (1991 a 2000), teve um crescimento de 45,8%, próximo da taxa de acréscimo do Distrito Federal (32%). São Paulo e Espírito Santo tiveram acréscimo na taxa de homicídio acima de 160%, e Pernambuco e Mato Grosso do Sul, 121%. Os maiores acréscimos foram registrados na Bahia (352,9%) e em Mato Grosso (342,8%), evidenciando não apenas o aumento da criminalidade nestes estados quando avaliamos dois momentos pontuais, mas principalmente o quão acelerado foi este aumento, mesmo não se tratando dos Estados mais violentos do país.

GRÁFICO - 4

Taxa de mortalidade de homicídio por arma de fogo em jovens do sexo masculino (12 a 24 anos de idade) no Brasil (por 100 mil habitantes) de 1991 a 2000



FONTE DE DADOS: IBGE – Datasus; Estatísticas Vitais – Mortalidade geral. In: Síntese de Indicadores Sociais 2003;

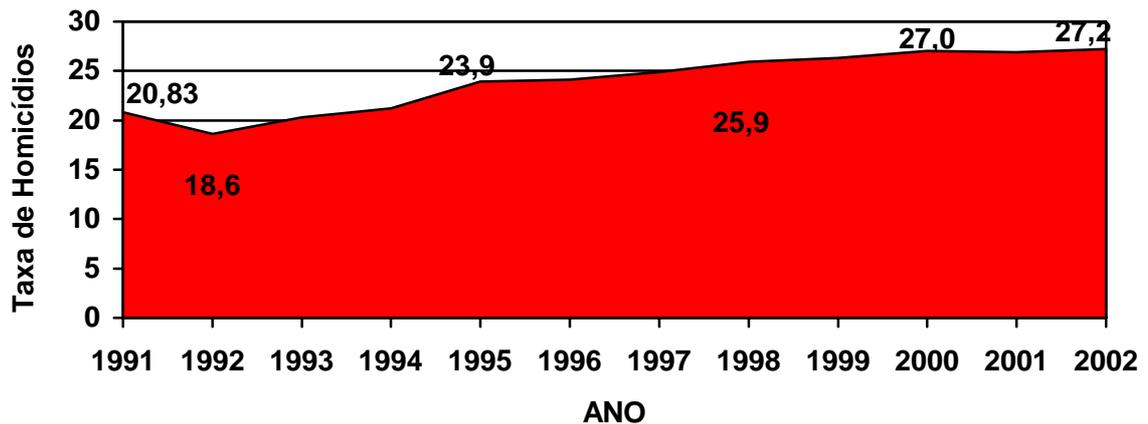
Sem dúvida nenhuma, mesmo quando avaliamos bases de dados diferenciadas os resultados exprimem o óbvio: a taxa de homicídios no Brasil cresce quase que continuamente. Este fato fica evidenciado ao final do ano de 2001 quando surgiram os primeiros dados estatísticos nacionais de crimes divulgados pela SENASP², sendo possível verificar comparativamente as ocorrências estaduais, bem como a concentração de policiais por capitais (ver **Gráfico 6**). As taxas de homicídio por 100 mil habitantes, entre 1991 a 2002, são apresentadas no **Gráfico 5** por composição entre as fontes de dados para avaliação do período. Podemos verificar um acréscimo de 30,5%, de 1991 a 2002, da taxa de homicídio por 100 mil habitantes, muito acentuado quando comparado à taxa de crescimento populacional

² De 2001 a 2003 a consulta a dados da SENASP foi bloqueada, ocorreu nova apresentação de dados com alteração das informações no segundo semestre de 2003, com explicações sobre a metodologia da pesquisa.

do país na década de referência que foi de aproximadamente 16,4%. Isto significa que a quantidade de homicídios cresceu bem mais que a população, o que comprova a gravidade do problema da violência no país.

GRÁFICO - 5

Evolução da Taxa de Homicídios no Brasil por 100 mil habitantes de 1991 a 2002



FONTE DE DADOS: 1991-1998: SENASP/ MJ in: <http://www.conjunturacriminal.com.br/dados;>
1999 SIM/ DATASUS/ IBGE (*Mortalidade por homicídio*)

É importante destacar que a criminalidade, em grande proporção, entre outras conseqüências sérias, inibe o desenvolvimento econômico, pois reduz o capital humano em idade produtiva, destrói os investimentos em infra-estrutura e tem conseqüências econômicas de excessivos gastos com segurança no Brasil. Conforme apresentado pelo NEV – Núcleo de Estudos sobre Violência, da USP, de 1998, em estudos realizados pelo BID e o Banco Mundial, o custo da violência na América Latina representava 14,2% do PIB (o equivalente a U\$ 168 bilhões), demonstrando que o gasto com violência pode ser considerado um problema macroeconômico que envolve vários setores produtivos da economia mundial. No Brasil em 1995 esses gastos representaram 5% do PIB e em 2001 representam aproximadamente 10,2% do PIB e U\$ 7 bilhões em perdas anuais, totalizando U\$ 84 bilhões, distribuídos em capital humano, prejuízos materiais, deterioração do consumo e das condições de trabalho, e transferências em roubos, fraudes, lavagem de dinheiro e mercado paralelo, representando uma grande barreira para o

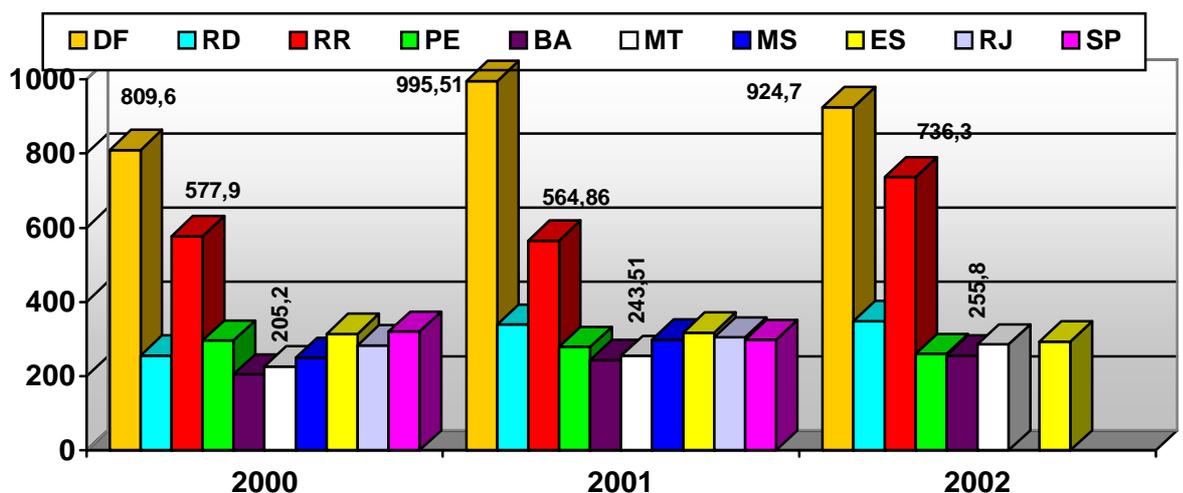
investimento no país. Estes dados são elevados quando comparados a padrões internacionais estabelecidos pela ONU – Organizações das Nações Unidas, como toleráveis. Boa parte dos gastos com segurança está relacionada a crimes contra a propriedade e ao investimento particular em segurança patrimonial.

Não se trata simplesmente da análise de um problema econômico, pois a questão da criminalidade é também eminentemente sociocultural, mas a apresentação de tais dados permite compreender a amplitude do problema que tem prolongamento em setores diferenciados de ações do governo.

Uma forma de avaliar o enfrentamento do problema da criminalidade pelo governo pode ser a verificação do efetivo do policiamento em cada unidade da federação. Na distribuição do contingente de policiais em alguns Estados brasileiros verificamos uma concentração diferenciada, conforme evidenciado no **Gráfico 6**. As maiores taxas de policiais por 100 mil habitantes estão no Distrito Federal e Roraima, que apresentam média de 909,9 e 626,4 policiais por 100 mil habitantes respectivamente no período. A Bahia apresenta a média de 234,8 policiais por 100 mil habitantes, que representa uma taxa baixa, considerando uma taxa média estimada pela ONU de 400 policiais por habitantes, mas próxima à média nacional que está em torno de 290 policiais por 100 mil habitantes.

GRÁFICO - 6

Efetivo de Policiais de Alguns Estados Brasileiros de 2000 a 2002



FONTE DE DADOS: Ministério da Justiça/SENASP

Não existem evidências conclusivas que possam afirmar que uma maior quantidade de policiais implica na redução do número de crimes, pois a existência de policiamento intensificado não elimina a possibilidade da ocorrência de crimes, mesmo que, em algumas circunstâncias, intimidem a sua prática. Do mesmo modo, conforme descreve BEATO F. (2002), a quantidade de policiais não interfere na ocorrência de crimes sujeitos à influência de fatores de natureza cultural como motivação, tal como os homicídios.

Afirmações sobre a influência do efetivo de policias na redução da criminalidade tem origem em estudos de período de greves de policiais, e na correlação entre o número de policiais e as taxas de crimes registradas em determinada localidade. De acordo com a pesquisa do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes (LLANUD), o número de policiais nas ruas não está relacionado diretamente com o índice de criminalidade, exceto em casos extremos como greves das corporações policiais ou em operações de ocupação territorial ou em áreas comandadas pelo tráfico de drogas. Na verdade, em algumas cidades em que há baixas taxas de policiais por habitantes, os índices de criminalidade não são elevados, entretanto, nos grandes centros urbanos, onde se concentram as maiores quantidades do efetivo de policiais, as taxas de homicídios e demais delitos são elevada.

Portanto, não se trata aqui de explicar a casualidade do crime pela existência ou não de policiais em quantidade satisfatória ao contingente populacional, mas ilustrar a representação do efetivo de policiais como agentes da segurança pública do Estado dentro da sociedade.

Os estudos, contudo, não comprovam o pressuposto, pois nem sempre há alteração das taxas de crimes quando há greve policial e reduz-se a taxa de policias por habitantes nas ruas. Do mesmo modo, em regiões mais populosas, onde a concentração de policia se evidencia, as taxas são elevadas apesar da grande quantidade de policiais atuando, enquanto que em regiões de pequenas cidades, distantes dos grandes centros urbanos, o número de policias por habitantes é pequeno e as taxas de criminalidade são baixas.

A questão da atuação policial ainda é subjetiva e envolve desde questões de administração da polícia, no que diz respeito à formação do profissional em treinamento específico, a sua rotina de trabalho, os controles quanto a sua atuação

na sociedade, até mesmo suas condições psicológicas para exercer a atividade. Além disso, avaliação de tal natureza excede o conteúdo de estudo deste trabalho.

Na seção seguinte será examinada a violência nos grandes centros urbanos, onde o problema da criminalidade está mais acentuado e evidente em decorrência da grande concentração populacional.

3.2 - A VIOLÊNCIA NOS GRANDES CENTROS URBANOS BRASILEIROS

Denominados também como metrópoles, os grandes centros urbanos, são formados pela aglomeração de cidades que cresceram tanto em extensão quanto em quantidade da população, muitas vezes como reflexo do crescimento econômico.

Nas grandes cidades verificamos problemas de infra-estrutura e socioeconômicos, tais como desemprego, falta de habitação, que mesmo não sendo causa direta, favorecem em grande proporção ao quadro de criminalidade do país, pois podem provocar a marginalização dos indivíduos. Isto ocorre quando há um crescimento desordenado em áreas de grande contingente populacional com desigualdade de renda e contraste social em torno de um núcleo de produção e serviços. “A questão da moradia escassa e de custo elevado favorece o surgimento de favelas, onde o alojamento da população fica concentrado em regiões periféricas, bolsões situados entre bairros, ou ainda em morros e cortiços, sem infra-estrutura de saneamento básico capaz de garantir um mínimo de higiene e qualidade de vida.” (SILVA, 2004) Este ambiente favorece o afloramento da violência, concentrada nas áreas urbanas e regiões metropolitanas. Assim,

A sociedade brasileira continua caracterizada pelas disparidades sociais vertiginosas e pela pobreza de massa que, ao se combinarem, alimentam o crescimento inexorável da violência criminal, transformada em principal flagelo das grandes cidades. (WACQUARD, 2001, p.8)

As residências de cidades grandes são usualmente guarnecidas com equipamentos de segurança caros e sofisticados implantados, tais como alarmes, circuitos de televisor, sistemas anti-furto, cerca energizada, dentre outros, transformando as moradias de quem pode adquiri-los verdadeiras fortalezas ou prisões domiciliares, criando uma barreira entre a parte pobre e a parte rica das cidades, demonstrando a reprodução dos padrões de conduta da sociedade (SILVA,

2004), e promovendo grande rentabilidade a indústria da segurança, bem como do comércio de produtos da área. Apesar disso tudo, o número de fatos delituosos, tende a crescer ainda mais nestas cidades.

O Brasil possui uma população de 178.501.548 habitantes, que representa 2,9% da população mundial (população total do planeta de 6.213.344.485 habitantes, conforme estimativa do IBGE em 23/03/2004). De acordo com o senso do IBGE de 2000, 81,8% da população brasileira estava concentrada nos grandes centros urbanos, cuja padronização é extremamente heterogênea do ponto de vista socioeconômico e cultural.

Os índices de homicídios no Brasil têm apresentado valores superiores ao estabelecido pela ONU nas grandes metrópoles. A urbanização acelerada e o aumento da criminalidade são associados aos fatores socioeconômicos e estruturais do país. É certo que a pobreza não é causa da violência, mas a diversidade extrema entre riqueza e pobreza, aflorando uma profunda desigualdade social, promove a insatisfação e revolta dos indivíduos componentes da população carente de recursos econômicos, que vêm no crime uma alternativa ou uma saída rápida e fácil para satisfazer as necessidades de consumo imediatas, capazes de destacá-los na sociedade. (KLIKSBURG, 1998)

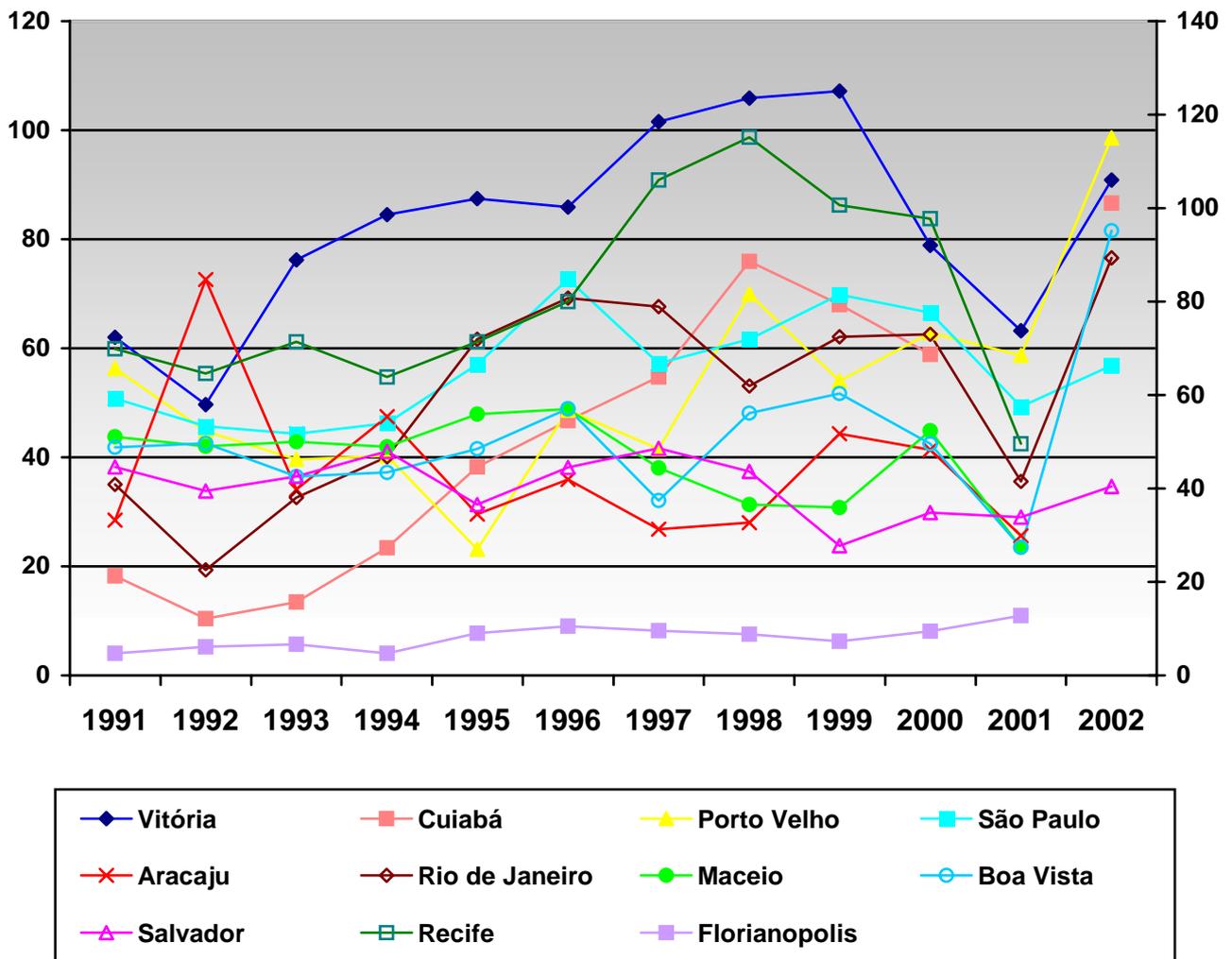
Nas grandes cidades brasileiras são encontradas as maiores taxas de homicídios, conforme expresso no **Gráfico 7**. Podemos observar que nas cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, as maiores metrópoles nacionais, os índices de criminalidade por homicídio são elevados, evidenciando picos de ocorrências em 1996 (72,7 e 69,2 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente) e em 2002 (56,9 e 76,6 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente) para as referidas cidades. Tais taxas não são superadas por aquelas registradas nas cidades de Recife (115,2 homicídios por 100 mil habitantes em 1998) e Vitória (107,2 homicídios por 100 mil habitantes em 1999), que atingiram pontos máximos de ocorrências, e podem ser consideradas as capitais mais violentas do Brasil.

Como capitais menos violentas no país encontram-se as cidades de Florianópolis, cuja taxa de homicídios por 100 mil habitantes apenas superou a dezena em 1996, e Natal, não representada no referido gráfico, que possuem índices toleráveis dignos de cidades localizadas em países do primeiro mundo.

A cidade de Salvador manteve a taxa de homicídios por 100 mil habitantes próxima de 40, com pequena variação até o ano de 1998, a partir de quando a taxa se reduziu para valores acima de duas dezenas. Os valores das taxas, em Salvador, no período estão abaixo das médias nacionais, principalmente quando consideramos tratar-se da terceira capital nacional em população, mais ainda são elevados se comparados aos índices internacionais.

GRÁFICO - 7

Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes em algumas capitais brasileiras
1991 a 2002



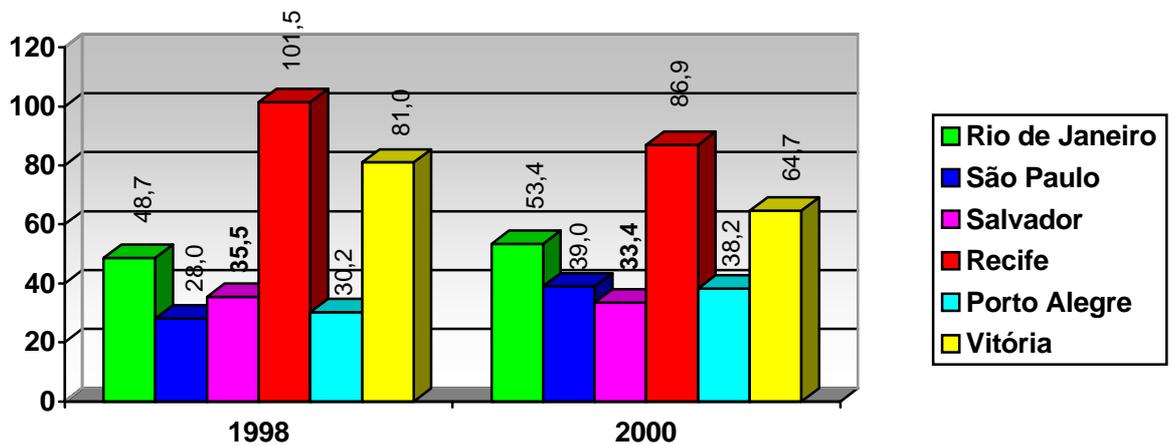
FONTE DE DADOS:1991-2000: UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais/ Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública-CRISP. Dados disponíveis em <http://www.crisp.ufmg.br>; 2001- MJ/SENASP. Dados disponíveis em http://www.mj.gov.br/senasp/indicadores/homicidios_dolosos; 2002: SSP das capitais brasileiras. Não foram encontrados dados de Aracaju, Florianópolis, Maceió e Recife.

Sem sombra de dúvida, os números de mortes nas grandes metrópoles brasileiras, conforme apresentado no gráfico anterior, mesmo sem constituir dados de uma guerra civil declarada, assustam quando comparados àqueles resultantes de conflitos internacionais, pois os superam. Alguns especialistas chegam a considerar tais localidades como verdadeiros campos de batalha (OLIVEIRA, RIBEIRO e ZANETTI, 2000) de verdadeiras guerras civis urbanas.

Quando especificamos o crime quanto ao instrumento utilizado para cometer os homicídios, podemos avaliar algumas capitais de destaque (**Gráfico 8**) quanto ao uso de arma de fogo em dois períodos específicos, 1998 e 2000. Verificamos que em Recife a taxa de homicídios por 100 mil habitantes representava percentuais superiores a 80% do total de homicídios ocorrido na cidade, quando comparamos com o **Gráfico 7**. Vitória e Rio de Janeiro são outras capitais que apresentam taxas elevadas de homicídio com uso de arma de fogo, com percentuais em torno de 80% e 90%, respectivamente, do total de homicídios ocorridos nos dois momentos.

GRÁFICO - 8

Taxa Percentual de Homicídios com utilização de Arma de Fogo em algumas Capitais Nacionais nos anos de 1998 e 2000



FONTE DE DADOS: SIM/ DATASUS

Em Salvador, verifica-se que estão acima de 90% as ocorrências de homicídios com uso de arma de fogo. O índice altíssimo pode sugerir que a arma de fogo, principal instrumento responsável pela causa de mortes, não estava sendo devidamente controlada pelos órgãos competentes, em termos de venda e

circulação no Estado no período apresentado. Assim, foi verificada a clara necessidade de combater o porte e uso de arma de fogo, o que foi iniciado a partir de 1999 por meio de intensas campanhas na mídia e no Congresso Nacional.

Verificamos que os elevados índices de criminalidade em homicídios por 100 mil habitantes no Brasil, ao invés de sugerir a implantação de políticas repressivas de combate, demonstram principalmente o caráter cultural da questão no Brasil, e está associado aos problemas econômicos e sociais, como a má distribuição de renda, a desigualdade social, o desemprego e o crescimento desordenado das grandes cidades. Assim a polícia, responsável pela proteção de toda sociedade e pela promoção da segurança pública nas grandes cidades, tem em suas mãos não apenas um problema de ordem criminal, mas também socioeconômico e governamental, tomando proporções avassaladoras demonstradas em dados estatísticos.

Na Bahia a situação não é diferente, especialmente porque as características da estrutura política e cultural usualmente refletem no comportamento social. Para melhor abordar tal reflexão faz-se necessário conhecer o contexto da segurança pública, como será apresentado no tópico a seguir sobre a criminalidade no Estado da Bahia com base em dados de ocorrências policiais da Secretaria de Segurança do Estado.

3.3 - A CRIMINALIDADE NA BAHIA: UMA INVESTIGAÇÃO DO CONTEXTO

O Estado da Bahia vem apresentando um considerável acréscimo da criminalidade na última década, e mesmo após algumas modificações estruturais na segurança pública, como será explorado no próximo capítulo, os números continuam a preocupar. Levando-se em consideração que os dados da SSP/BA, coletados pelo CEDEP, são as principais informações estatísticas de órgão oficial, mesmo constantemente questionada pela ausência de tratamento e correlação com informações sociais, servem de referência para o presente estudo.

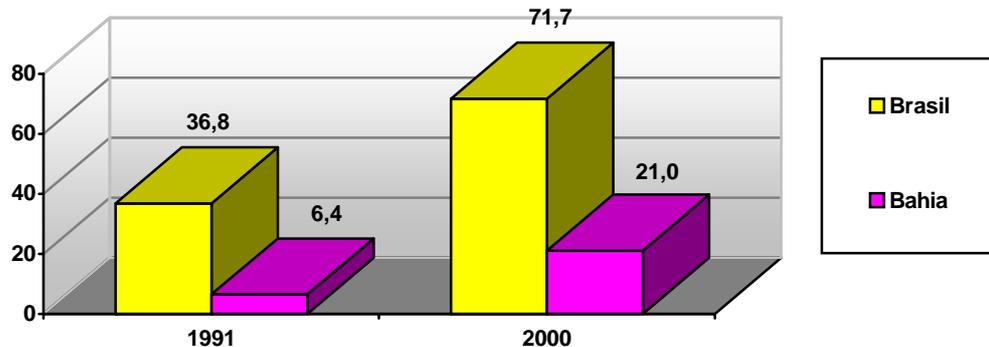
É importante considerar que as taxas que são apresentadas para análise diferem dos dados quantitativos, já que a taxa é um valor relativo ao montante populacional, portanto serve de referência pra comparação em diferentes regiões,

levando-se em conta informações sobre o contexto e características específicas de cada local considerado, enquanto a quantidade de ocorrências representa um valor pontual geral que pode, em situações subjetivas, não ter um significado satisfatório para o estudo da criminalidade, mas apresenta um quadro amplo em números absolutos. Assim, inicialmente apresentamos algumas taxas relativas nacionais que podem ser comparadas.

O relatório SÍNTESE DOS INDICADORES SOCIAIS DE 2003 do IBGE, destaca a Bahia entre os Estados brasileiros que possuem as menores Taxa de mortalidade de homicídio por arma de fogo por 100 mil habitantes, pois ocupa a 24ª colocação nacional.(ver o **Gráfico 9**) Entretanto, a referida taxa na Bahia cresceu acima de 300%, em detrimento do acréscimo nacional próximo de 200%. Isto significa que a taxa de mortalidade na Bahia cresceu proporcionalmente bem mais que a mesma taxa no Brasil.

GRÁFICO - 9

Taxa de mortalidade de homicídio por arma de fogo em jovens do sexo masculino (12 a 24 anos de idade) no Brasil e na Bahia (por 100 mil habitantes) 1991 e 2000



FONTE DE DADOS: 1991 e 2000 – IBGE/DATASUS: In: *Síntese de Indicadores Sociais 2003*;

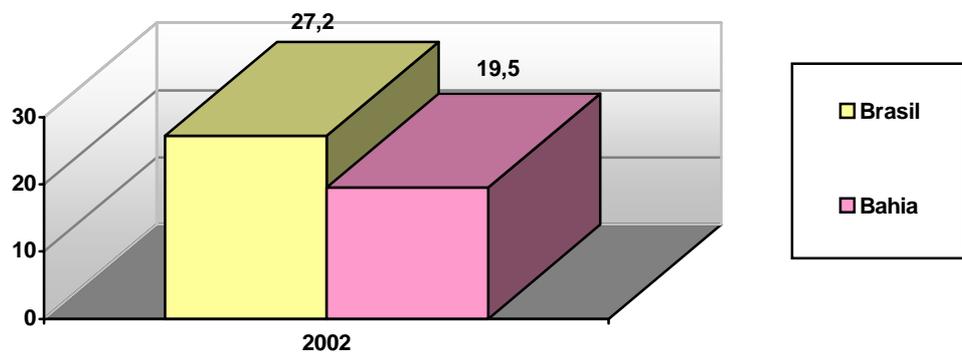
Em 2002, conforme dados do MJ/SENASP e CEDEP da SSP/BA, a diferença entre a taxa geral de homicídios no Estado da Bahia e no Brasil, por 100 mil habitantes, aparece menor em 7,7. (ver o **Gráfico 10**) Isto significa que os homicídios na Bahia retratam diretamente a elevada taxa nacional, mesmo que inferiores a ela, e os homicídios por arma de fogo representam um percentual

representativo do total. Entretanto, a repressão ao porte de arma de fogo na Bahia somente é intensificada a partir de 1999 após legislação específica e de campanhas: nacionais na mídia, e estaduais por meio de medidas para contenção do uso de armas de fogo (Decreto nº.8265/2002) e prêmios especiais a policiais (Decreto nº.8351/2002).

GRÁFICO - 10

Taxa de homicídio doloso - Bahia e Brasil

2002



FONTE DE DADOS: MJ/SENASP (crimes violentos letais intencionais) e CEDEP/SSP-BA

De modo a dar uma idéia geral são apresentados a seguir dados de ocorrências policiais registradas no Estado da Bahia, em quadro abrangente com intervalos de cinco anos (1991, 1996 e 2001), por natureza dos delitos, segundo dados obtidos da SSP/BA. As ocorrências policiais são quantitativos que, mesmo não refletindo o crime como um todo no Estado, demonstra uma idéia de sua evolução através de um dado oficial e podem representar padrões.

É importante lembrar que nem todos os delitos ocorridos constam como dados oficiais pois dependem de um registro em uma delegacia de polícia. De acordo com BEATO F. (1997) “o estudo das reações das vítimas de crime são indicadores importantes de medida do grau de confiança das populações em relação ao trabalho institucional da polícia”. Um modo de avaliar tal reação é identificar quando as pessoas recorrem aos mecanismos legais e à polícia. Assim, conforme estudo sobre vitimização em Belo Horizonte/MG³, realizado pelo IBGE em 1990, cujos dados

³ BEATO F. (1997) sugere que não há variação significativa em relação aos dados referentes ao Brasil quando se analisa aqueles encontrados em pesquisa no Estado de Minas Gerais.

servem de referência para o Brasil, em caso de agressão física, 61% da população não registram queixas policiais, e quando se trata de furtos e roubos são apresentadas as causas da não recorrência à polícia: 47% não tiveram interesse de envolver a polícia, 24% em decorrência de ausência de provas e 23% não acreditavam na polícia. Em outras palavras, é de se esperar um número de delitos muito maior que os dados apresentados em estatísticas policiais, principalmente com base em argumento de Wanderley Guilherme dos Santos de que não há registros de ocorrência para todos os delitos cometidos na sociedade (SANTOS, 1993).

Podemos observar no quadro que a grande parte da concentração de ocorrências, refere-se a crimes contra o patrimônio, relacionados a bens materiais, e por isso representam o reflexo das condições socioeconômicas da população. Verificamos que tais delitos apresentam um acréscimo significativo de 1991 a 2001. Os crimes contra a vida cresceram numa proporção menor, chegando a apresentar uma leve redução em Salvador entre 1996 e 2001. Se considerarmos tratar-se de crime com caráter subjetivo, já que os homicídios “*são delitos susceptíveis à influência de fatores de natureza cultural na composição das motivações envolvidas*” (BEATO F., 1997), podemos inferir que a redução deles não responde a ações policiais corretivas.

QUADRO - 3.3

Número de Ocorrências Policiais na Bahia

1991/ 1996 / 2001

| NATUREZA | 1991 | | | 1996 | | | 2001 | | |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | SSA | Interior | BA | SSA | Interior | BA | SSA | Interior | BA |
| CCPe | 8.966 | 13.027 | 21.171 | 12.960 | 13.146 | 26.106 | 12.552 | 22.569 | 35.121 |
| CCPa | 29.342 | 21.814 | 51.156 | 36.769 | 26.685 | 63.436 | 57.758 | 75.096 | 132.854 |
| TOTAL | 38.308 | 34.841 | 72.327 | 49.729 | 39.831 | 89.542 | 70.310 | 97.665 | 167.975 |
| Inquéritos Instaurados | 2.145 | 907 | 3.052 | 2305 | 631 | 2.936 | 6.198 | 13.613 | 19.811 |

FONTE DE DADOS: DEPOM/DCCP/DCCV/DTE/DEPIN

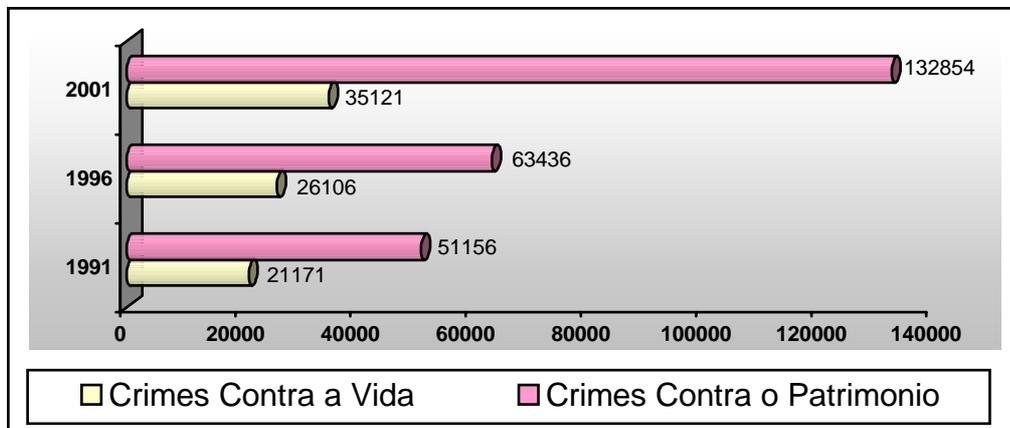
1. CCPe – refere-se a crimes contra a vida: lesões corporais, homicídios tentados, homicídios dolosos, homicídios culposos, e estupros;
2. CCPa – refere-se a crimes contra o patrimônio ou contra a propriedade: roubos e furtos;
3. Não estão incluídos dados sobre violência no trânsito;
4. Não há registro de inquéritos instaurados no interior da Bahia nos anos de 1991 e 1996. Os números apresentados são referentes a RMS – Região Metropolitana de Salvador.

O número de inquéritos instaurados no período também aumentou excessivamente, em especial nos últimos cinco anos do quadro, representando um acréscimo superior a 600% de 1996 a 2001, divergente de 1991 a 1996, quando apresentou uma redução de 4%, específico do interior do Estado, já que na capital aumentou 7,4%. Uma forma de explicar estes dados seria a ausência de delegados de carreira (bacharéis em Direito) no interior do Estado, capacitados a instruir inquéritos fundamentados para a promotoria, já que até meados de 1995, grande parte dos delegados eram nomeados entre representantes regionais, os chamados delegados de “calça-curta”, por carência destes profissionais no quadro da SSP/BA. Provavelmente pelo mesmo motivo, os registros de ocorrência no interior só passam a aumentar nos últimos quatro anos do período da pesquisa.

Ao analisarmos as quantidades de ocorrências em diagrama (**Gráfico 11**) podemos verificar o crescimento acentuado de ocorrências relativas à propriedade, ou seja, crimes contra o patrimônio, especificamente concentrado no período compreendido entre 1996 e 2001, representando um acréscimo de 109%. A média do período demonstra uma diferença 200% superior de ocorrências de crimes contra o patrimônio em relação a crimes contra a vida. São especificamente furtos e roubos, referentes a crimes contra a propriedade, e representam um retrato do comportamento social brasileiro, caracterizado por conjuntura que registra um elevado nível de desigualdade social.

GRÁFICO - 11

Média de Ocorrências Policiais por Tipificação Criminal Estado da Bahia – 1991/ 1996/ 2001



FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

Entre 1996 e 2001, verificamos também ter sido o período de maior investimento na segurança pública da Bahia. As melhorias, como serão vistas no capítulo seguinte, como a implantação da polícia comunitária, a reestruturação física das delegacias, a informatização e o aumento do efetivo de policiais, promoveram uma maior aproximação da população, o que talvez tenha favorecido ao acréscimo do número de registro de ocorrências policiais.

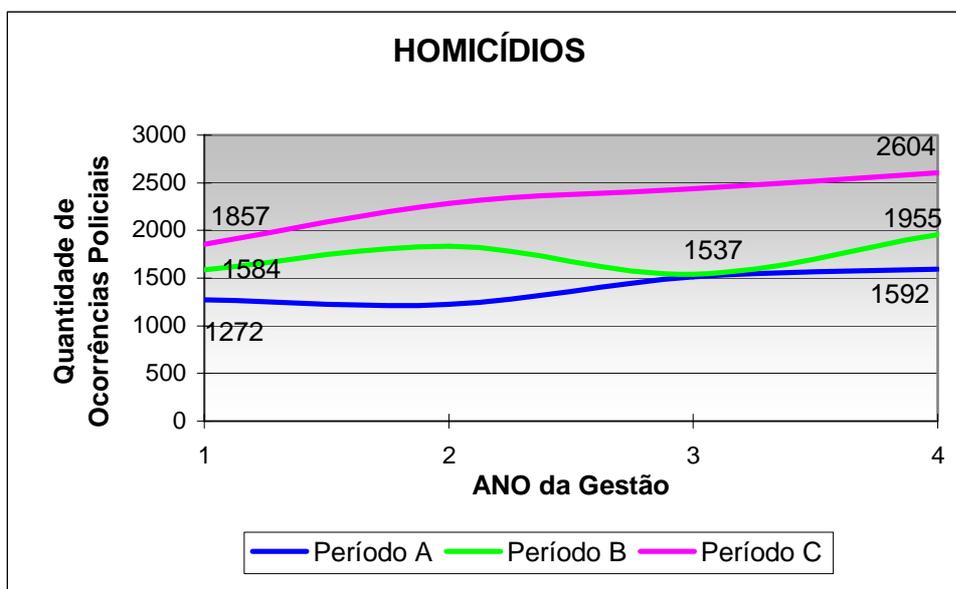
Considerando o período de estudo do presente trabalho especificado de 1991 a 2002, como alternativa metodológica de análise, para estabelecer uma orientação quanto às políticas públicas de cada ciclo e para facilitar a análise dos dados de ocorrências policiais do Estado da Bahia, ele foi dividido em outros períodos compreendendo a duração das gestões governamentais, conforme descrito a seguir:

- Período A – de 1991 a 1994;
- Período B – de 1995 a 1999.
- Período C – de 1999 a 2002.

No período de análise, a Bahia apresentou um dos maiores incrementos no crescimento da taxa de homicídio por arma de fogo no país (Ver **Gráfico 4**) quando comparada à mesma taxa de outros Estados brasileiros. O efetivo aumento do número de ocorrência de homicídios levou em conta o crescimento populacional. No **Gráfico 12**, o quantitativo variou entre 1272 a 1592 do período A para o B, e registrando crescimento contínuo a partir do último ano do período B até o período C, quando atinge o maior quantitativo (2604). O acréscimo no período C, não significou um aumento na taxa de homicídios por 100 mil habitantes, já que a população, especificamente nas grandes cidades do estado, teve um incremento mantendo esta equilibrada em relação aos anos dos períodos considerados. Em números absolutos o gráfico mostra um aumento contínuo do número de ocorrências, com exceção do período B quando ocorreu uma leve redução, e em seguida voltou a aumentar a quantidade de homicídios, indicando o agravamento do problema.

GRÁFICO - 12

Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental Estado da Bahia - Número de Homicídios

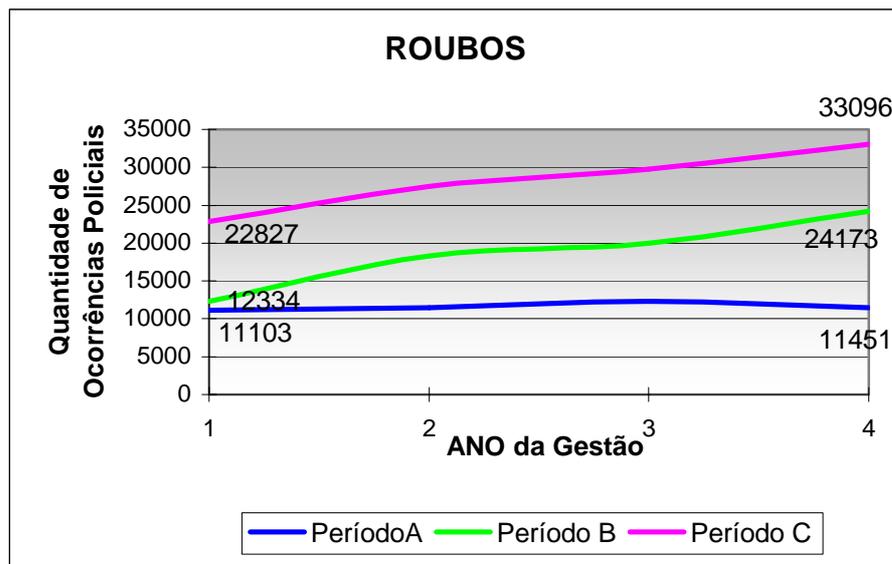


PERIODOS: A - 1991 a 1994, B - 1995 a 1998 e C - 1999 a 2002

FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

O número de ocorrências de Roubos nos períodos considerados (**Gráfico 13**), apresentou-se relativamente constante no período A e manteve ritmo contínuo de crescimento nos períodos subseqüentes B e C, demonstrando ser a tipificação criminal que mais cresceu, especificamente no período C. Podemos destacar aqui que na ultima gestão (período C), até mesmo a “novidade” de delegacias com estrutura física renovada e projetos de melhoria ao atendimento das vítimas, bem como processos de informação informatizados, mesmo que em fase de implantação e desenvolvimento, favoreceu ao incremento na quantidade de boletins de ocorrências policiais.

GRÁFICO - 13
Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental
Estado da Bahia - Número de Roubos



PERIODOS: A - 1991 a 1994, B - 1995 a 1998 e C - 1999 a 2002

FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

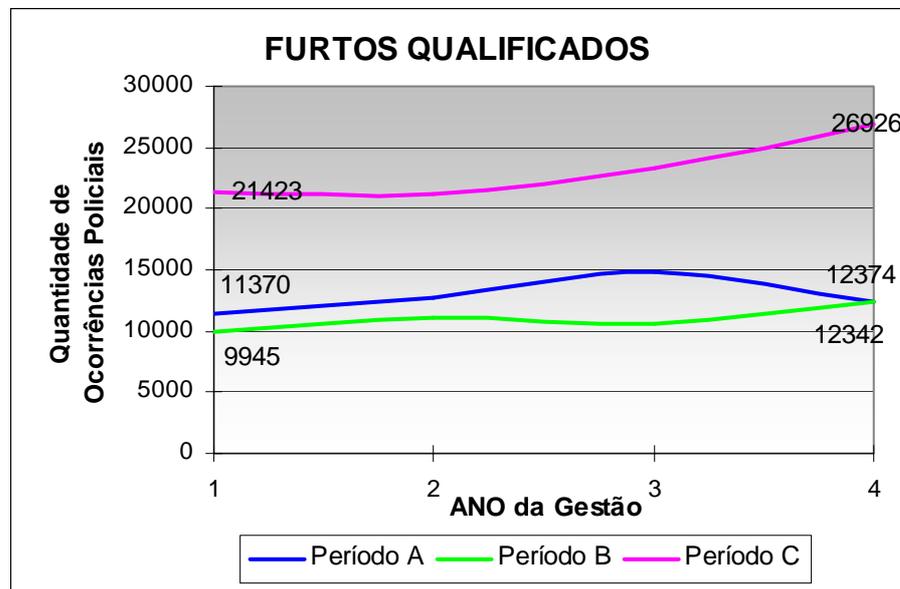
Entretanto, a presença de policiais nas ruas é outro fator de relevância. Por tratar-se de crimes contra o patrimônio, “a atuação da polícia pode ser fundamental, embora não exclusiva” (BEATO F., [s.d.]), portanto o seu controle, dentre outros fatores, está também condicionado a existência de policiamento ostensivo.

As ocorrências de Furto Qualificado (**Gráfico 14**), por sua vez, se mantiveram eqüidistantes nos primeiros períodos, A e B, passando a crescer vertiginosamente no

período C, demonstrando um dos elementos mais representativos do aumento da criminalidade no Estado da Bahia. Como também são crimes contra o patrimônio, cuja violência está direcionada ao objeto do furto e não à pessoa, a queixa crime depende muitas vezes do resultado a ser obtido em investigações quando se registra a ocorrência.

GRÁFICO - 14

Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental Estado da Bahia - Número de Furtos Qualificados



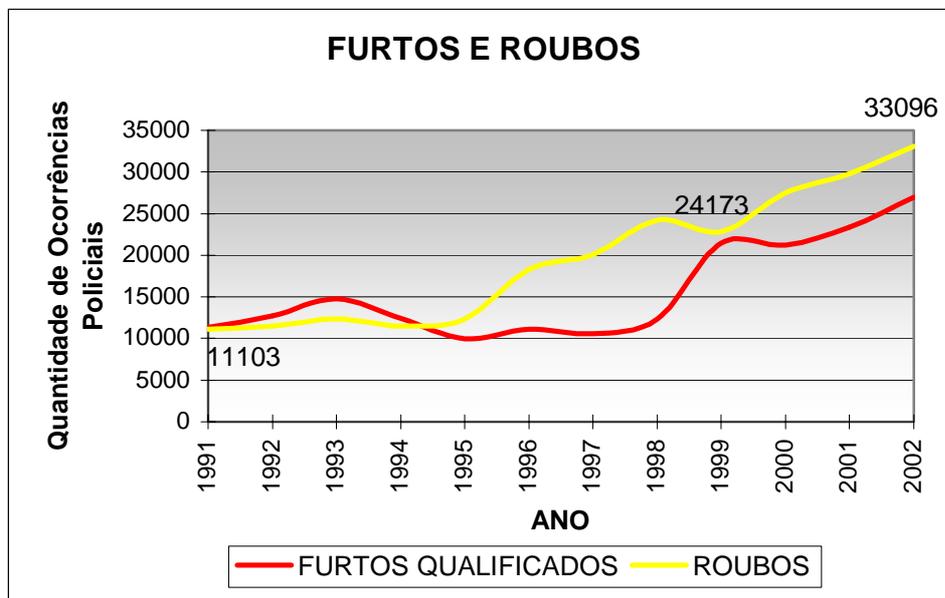
PERÍODOS: A - 1991 a 1994, B - 1995 a 1998 e C - 1999 a 2002

FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

Comparativamente (**Gráfico 15**), podemos verificar que tanto os crimes de Furto quanto os de Roubo, que representavam pouco mais de 11000 ocorrências policiais cada um em 1991, apresentaram aumento superior a 100% no período compreendido entre 1991 e 2002, sendo que os Roubos cresceram mais que os Furtos, evidenciando uma diferença de 22,9% no final do período de estudo. Nesta modalidade criminal (roubo), que envolve violência à pessoa, estão inseridos os “assaltos a coletivos” e os “seqüestros relâmpagos”, maiores indicadores do acréscimo verificado.

Observamos que a greve dos policiais ocorrida em 2001, não promoveu picos de ocorrências que representassem grande alteração nos gráficos, ao menos nos dados oficiais, ou seja, os “saques” a estabelecimentos comerciais, os danos a bens públicos e privados, e os assaltos diante dos “arrastões” que se multiplicaram durante o movimento de paralisação da polícia podem não estar inseridos nas estatísticas ou se encontram diluídas no ano em causa, não sendo possível identificar nos dados aqui apresentados.

GRÁFICO - 15
Evolução de ocorrências policiais de Furtos e Roubos
Estado da Bahia



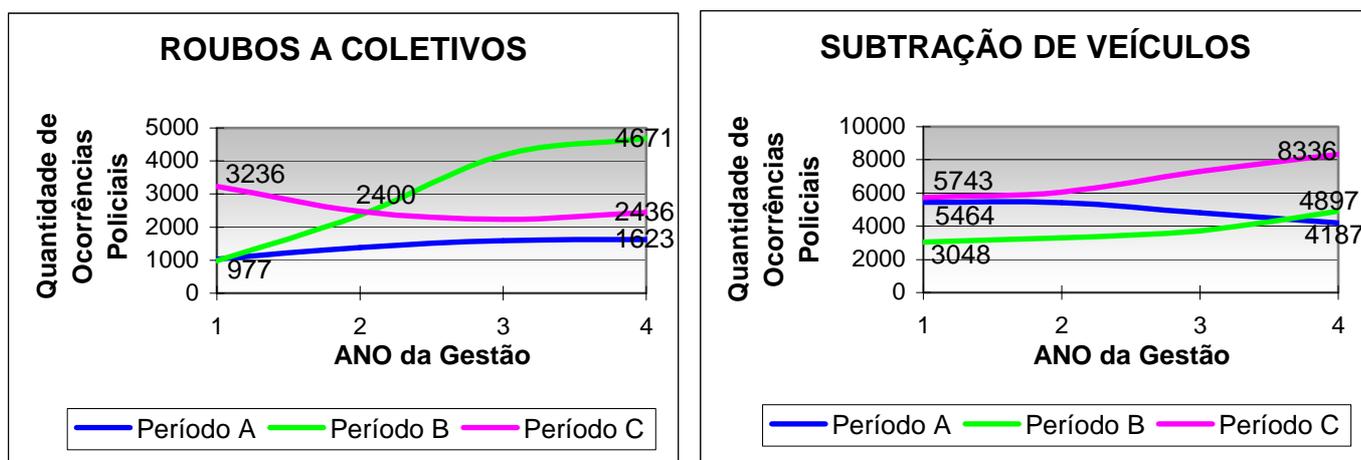
FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

Em virtude da elevada representatividade, faz-se necessária a verificação do roubo em coletivos e o furto de veículos. A modalidade de crime de roubo a coletivos teve crescimento acentuado no número de ocorrências para o período B, mas podemos antecipar aqui a política específica para o combate deste crime com a criação da unidade especial GERCC – Grupo Especial de Repressão a Crimes em Coletivos, aplicada no período C que motivou a queda de tais ocorrências. Para a modalidade de crime de Furto de Veículos, podemos verificar que houve queda no número de ocorrências para o período A e o crescimento contínuo a partir de meados da gestão do período B, que se acentuou no período C. (ver **Gráfico 16**) As

modificações quanto à unidade de competência responsável por investigações de furto de veículos e talvez a ausência de medidas específicas contra a influencia de empresas de seguro são exemplos de motivação deste crescimento.

GRÁFICO - 16

**Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental
Número de Roubos a coletivos e Subtração de Veículos
Estado da Bahia**



PERÍODOS: A - 1991 a 1994, B - 1995 a 1998 e C - 1999 a 2002

FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

De acordo com a *Pesquisa sobre crimes de homicídios na Bahia*, realizada pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de Salvador no período compreendido entre janeiro de 1996 e dezembro de 1999, acima de 50% das ocorrências policiais ocorrem principalmente à noite, nos fins de semana, com maior incidência no verão, quando há uma expansão populacional pela chegada de turistas e uma movimentação maior no comércio. A grande incidência verificada é de crimes contra o patrimônio, e o perfil das vítimas de homicídio é do sexo masculino, pertencente à faixa etária de 15 a 35 anos, principalmente da raça negra, moradores da periferia carente de Salvador, ou seja, a população marginalizada. Os crimes ocorrem na sua grande maioria em via pública, com utilização de arma de fogo.

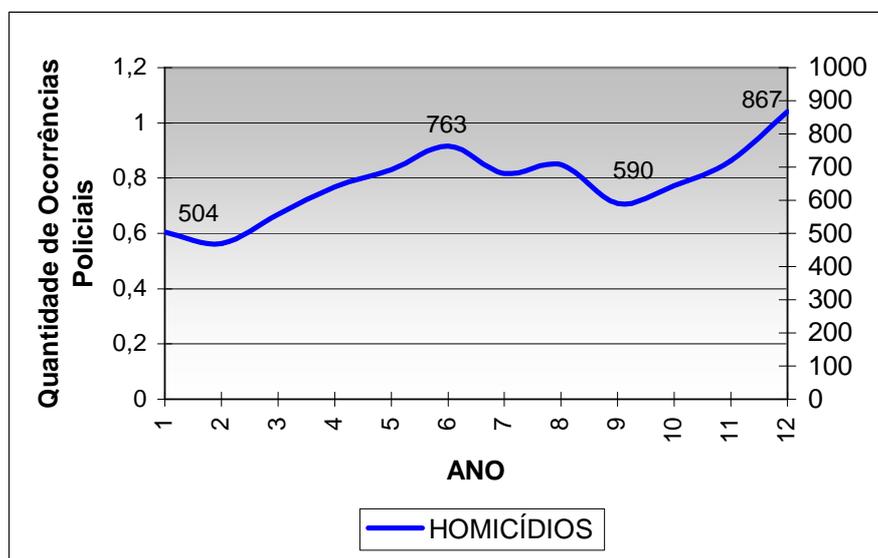
A referida pesquisa identificou que a Região Metropolitana de Salvador (RMS) registrou o índice de 40,2 homicídios por 100 mil habitantes em 1998, tendo crescido o total de mortes por homicídios ou agressão violenta em 262,8% de 1980 a 1998. A

Bahia, no mesmo período, teve o índice de 12,5 homicídios por 100 mil habitantes e o Brasil, em torno de 40. Todos esses dados remetem ao caráter excludente das políticas sociais no Estado da Bahia, de segregação e marginalização da população pobre.

Analisando o número de ocorrências de homicídios na metrópole de Salvador (**Gráfico 17**), verificamos que de 1991 a 2002 o quantitativo apresentou um crescimento acentuado, representado por 72% no período. Este crescimento evidenciou-se nos dois últimos anos, mas os valores obtidos foram bem inferiores às ocorrências de furtos e roubos, sendo que a ultima categoria apresentou o maior acréscimo real. É importante destacar que em 2002 Salvador concentrava 19% da população baiana e a grande Salvador (incluindo a região metropolitana), o equivalente a mais de 1/5 da população do estado (estimativa do IBGE com base no Censo de 2000), e em torno de 50% das ocorrências policiais do Estado.

GRÁFICO - 17

Evolução de ocorrências policiais de homicídios Salvador/BA 1991 a 2002



FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

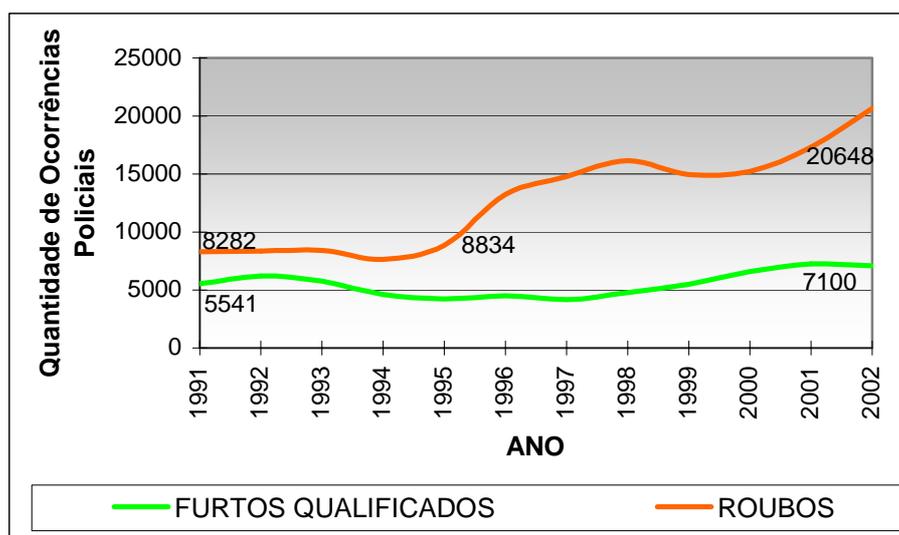
Comparando-se o número de ocorrências de furto qualificado e Roubo em Salvador (**Gráfico 18**) verificamos que o número de ocorrências policiais de Furto Qualificado aumentou 28,1% no período (1991 a 2002), enquanto os Roubos

criaram 149,3% no mesmo período. Isto demonstra que há uma grande incidência de violência na criminalidade em Salvador.

Em 1991 o número de ocorrências de roubos era 49,5% superior ao número de ocorrências de furtos, enquanto em 2002 essa diferença se ampliou para 190,7%. Tais registros possuem características típicas de grande concentração urbana, principalmente no que diz respeito a roubos nas modalidades de “assalto a coletivos” e “seqüestro relâmpago”.

GRÁFICO - 18

Evolução de ocorrências policiais – Furtos Qualificados e roubos Salvador/BA 1991 a 2002



FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

Quando analisamos os bairros de Salvador que apresentaram maior incidência de homicídios, verificamos concentrar-se em regiões da cidade que apresentam pouca infra-estrutura e baixa qualidade de vida. Salienta-se que em virtude de apenas em 1999 o CEDEP inicia o registro de dados em ocorrências por bairro, portanto não foram encontradas informações na SSP em anos anteriores.

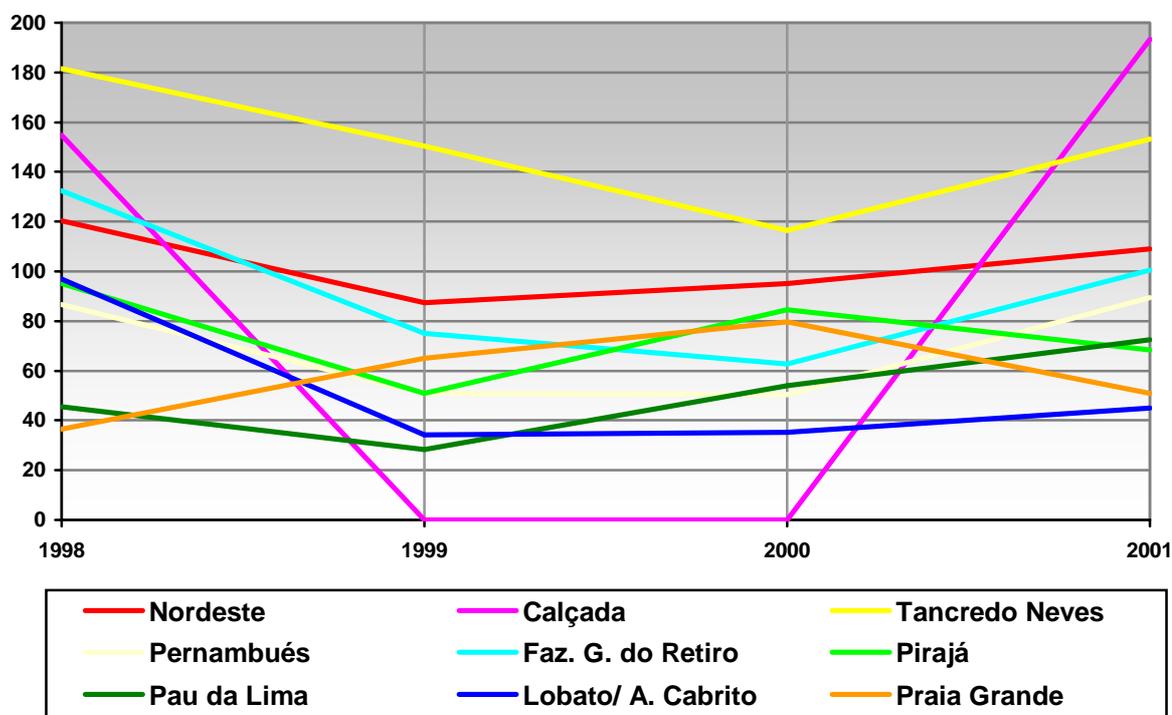
As ocorrências dos Bairros em Salvador são sazonais³ mas se evidenciam principalmente nos seguintes bairros: Periperi, Lobato e Alto do Cabrito, Praia Grande (região subúrbio ferroviário), Calçada, Pernambués, Tancredo Neves (antigo bairro do Beiru), Nordeste de Amaralina e Santa Cruz (na região da Chapada do Rio Vermelho) e Pau da Lima, Fazenda Grande do Retiro e Pirajá. (ver **Gráfico 19**). Todos os bairros são pobres, de periferias, excetuando-se Nordeste de Amaralina e

³ Sazonais, ou seja, que migram de uma zona urbana para outra periodicamente.

Santa Cruz, os dois situados em “bolsão”⁴ localizado entre a orla marítima e o vale da chapada do Rio vermelho, constituído de bairros de classe média alta. Em todos os bairros citados houve um decréscimo na taxa de homicídios nos anos de 1999 e 2000, provavelmente por reflexo da implantação do sistema de policiamento comunitário em alguns bairros, mas elas retomaram o ritmo crescente a partir de 2001. De acordo com informações obtidas por declarações de representantes da SSP/BA, há uma diferenciação de qualidade entre o policiamento oferecido a bairros considerados bons e bairros pobres. A concentração de policiais também é desigual, sendo maior em bairros mais abastados ou comerciais.

GRÁFICO - 19

Evolução da taxa de Homicídios por 100 mil habitantes em alguns bairros de Salvador de 1998 a 2001



FONTE DE DADOS: O Rastro da Violência em Salvador – II: Morte de residentes em Salvador de 1998 a 2001

Alguns bairros de Salvador onde os dados de criminalidade são alarmantes têm sido objeto de estudo por órgãos não governamentais, os quais buscam inserir conceitos de cidadania e participação como elo de articulação entre o governo e as comunidades.

⁴ Bolsão refere-se a área acidentada entre dois bairros de uma mesma região.

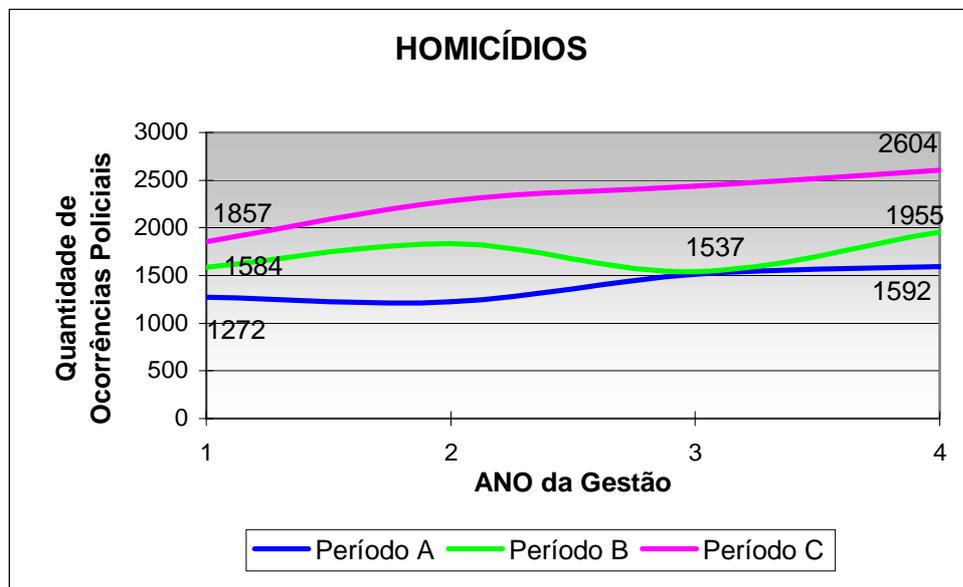
Vale salientar que os dados estatísticos de registro de ocorrências delituosas realizadas em órgãos policiais refletem apenas parte do problema, sendo que muitos crimes fogem dos dados coletados seja por receio das vítimas em prestar depoimento sobre os fatos ou descrédito dos órgãos de polícia, e que “*as informações fornecidas por instituições oficiais sobre a violência não refletem adequadamente a magnitude e distribuição da criminalidade, (...) impedindo uma análise temporal precisa dos indicadores*” (BAPTISTA, 2001, p. 32) . Isso demonstra que as informações aqui apresentadas não são completas, mas ajuda na formação de um diagnóstico crítico da realidade.

A evolução da criminalidade está refletida nas diferentes modalidades de delitos criminais e de *modus operandi* utilizados pelos agentes executores, que têm evoluído também em ousadia e em avanços tecnológicos. Assim, os dados aqui expressos retratam a violência social no Estado da Bahia e servem como referência junto com os atores da segurança pública para a análise do contexto atual e busca de metodologias coerentes ao contexto para prevenção e combate ao crime. Argumenta-se ainda que “*o resultado de um programa ou estratégia bem sucedida de ação policial será, muitas vezes, o não acontecimento de algo. A ausência de crimes pode ser justamente um dos melhores indicadores da excelência da ação policial.*” (BEATO F., [s.d.]

No período de análise, a Bahia apresentou um dos maiores incrementos no crescimento da taxa de homicídio por arma de fogo no país (Ver **Gráfico 4**) quando comparada à mesma taxa de outros Estados brasileiros. O efetivo aumento do número de ocorrência de homicídios levou em conta o crescimento populacional. No **Gráfico 12**, o quantitativo variou entre 1272 a 1592 do período A para o B, e registrando crescimento contínuo a partir do último ano do período B até o período C, quando atinge o maior quantitativo (2604). O acréscimo no período C, não significou um aumento na taxa de homicídios por 100 mil habitantes, já que a população, especificamente nas grandes cidades do estado, teve um incremento mantendo esta equilibrada em relação aos anos dos períodos considerados. Em números absolutos o gráfico mostra um aumento contínuo do número de ocorrências, com exceção do período B quando ocorreu uma leve redução, e em seguida voltou a aumentar a quantidade de homicídios, indicando o agravamento do problema.

GRÁFICO - 12

Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental Estado da Bahia - Número de Homicídios

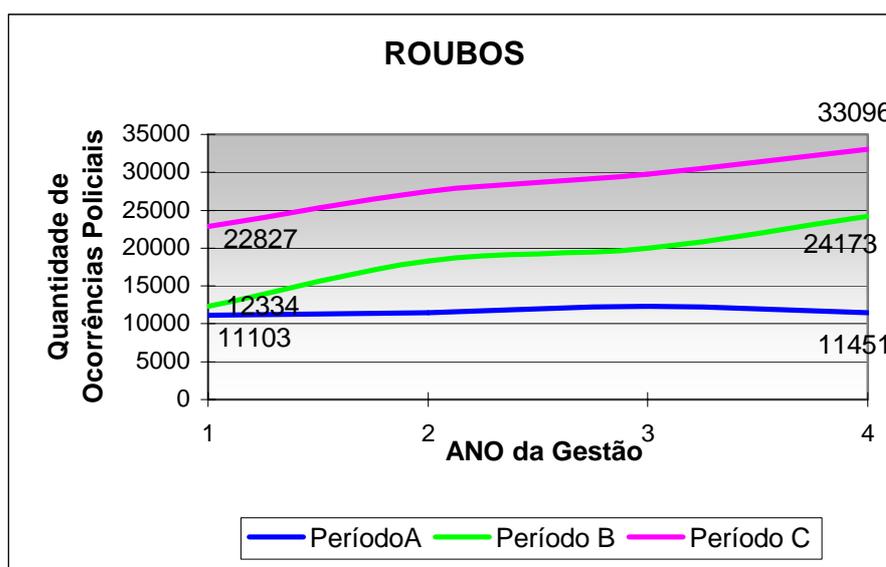


PERÍODOS: A - 1991 a 1994, B - 1995 a 1998 e C - 1999 a 2002

FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

O número de ocorrências de Roubos nos períodos considerados (**Gráfico 13**), apresentou-se relativamente constante no período A e manteve ritmo contínuo de crescimento nos períodos subseqüentes B e C, demonstrando ser a tipificação criminal que mais cresceu, especificamente no período C. Podemos destacar aqui que na última gestão (período C), até mesmo a “novidade” de delegacias com estrutura física renovada e projetos de melhoria ao atendimento das vítimas, bem como processos de informação informatizados, mesmo que em fase de implantação e desenvolvimento, favoreceu ao incremento na quantidade de boletins de ocorrências policiais.

GRÁFICO - 13
Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental
Estado da Bahia - Número de Roubos

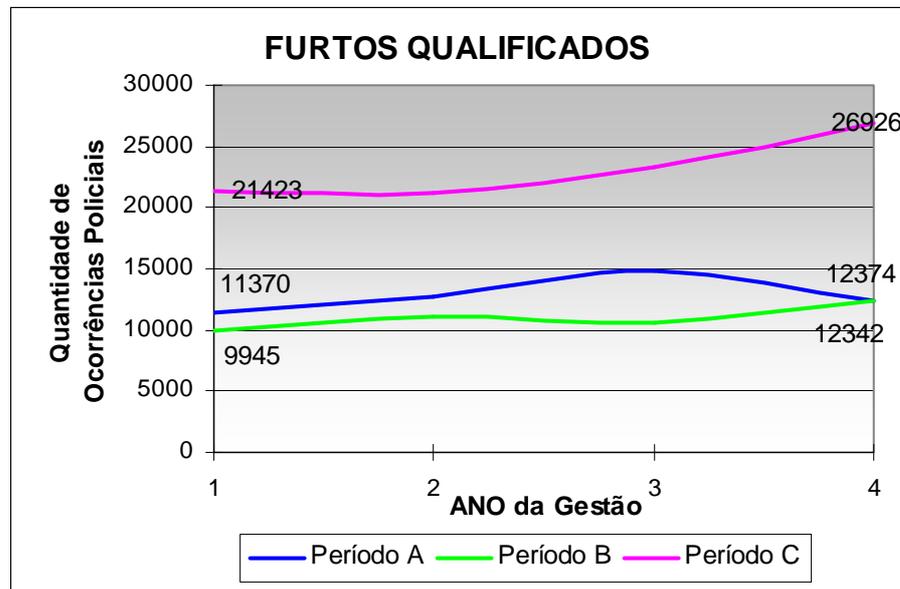


Entretanto, a presença de policiais nas ruas é outro fator de relevância. Por tratar-se de crimes contra o patrimônio, “a atuação da polícia pode ser fundamental, embora não exclusiva” (BEATO F., [s.d.]), portanto o seu controle, dentre outros fatores, está também condicionado a existência de policiamento ostensivo.

As ocorrências de Furto Qualificado (**Gráfico 14**), por sua vez, se mantiveram equidistantes nos primeiros períodos, A e B, passando a crescer vertiginosamente no período C, demonstrando um dos elementos mais representativos do aumento da

criminalidade no Estado da Bahia. Como também são crimes contra o patrimônio, cuja violência está direcionada ao objeto do furto e não à pessoa, a queixa crime depende muitas vezes do resultado a ser obtido em investigações quando se registra a ocorrência.

GRÁFICO - 14
Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental
Estado da Bahia - Número de Furtos Qualificados



PERÍODOS: A - 1991 a 1994, B - 1995 a 1998 e C - 1999 a 2002

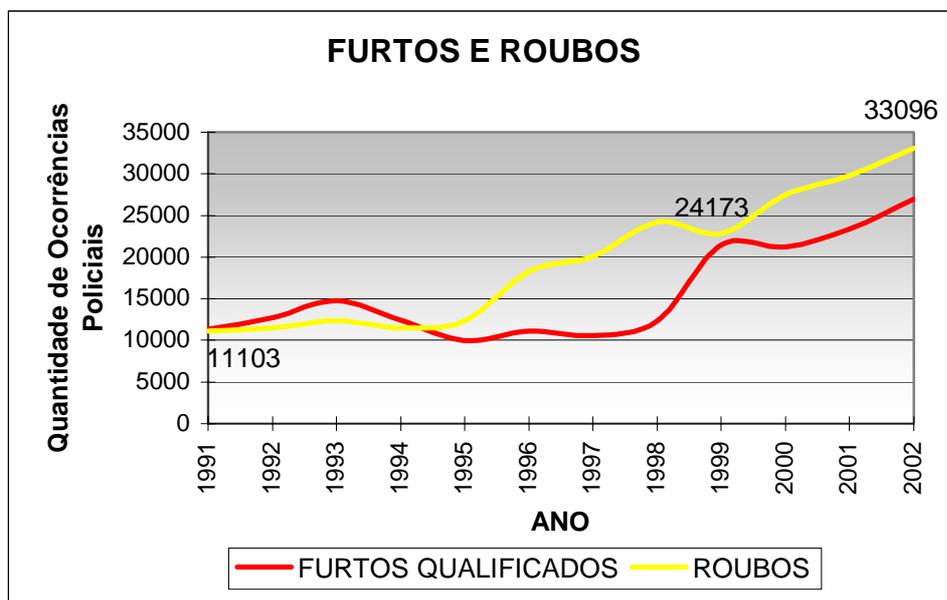
FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

Comparativamente (**Gráfico 15**), podemos verificar que tanto os crimes de Furto quanto os de Roubo, que representavam pouco mais de 11000 ocorrências policiais cada um em 1991, apresentaram aumento superior a 100% no período compreendido entre 1991 e 2002, sendo que os Roubos cresceram mais que os Furtos, evidenciando uma diferença de 22,9% no final do período de estudo. Nesta modalidade criminal (roubo), que envolve violência à pessoa, estão inseridos os “assaltos a coletivos” e os “seqüestros relâmpagos”, maiores indicadores do acréscimo verificado.

Observamos que a greve dos policiais ocorrida em 2001, não promoveu picos de ocorrências que representassem grande alteração nos gráficos, ao menos nos

dados oficiais, ou seja, os “saques” a estabelecimentos comerciais, os danos a bens públicos e privados, e os assaltos diante dos “arrastões” que se multiplicaram durante o movimento de paralisação da polícia podem não estar inseridos nas estatísticas ou se encontram diluídas no ano em causa, não sendo possível identificar nos dados aqui apresentados.

GRÁFICO - 15
Evolução de ocorrências policiais de Furtos e Roubos
Estado da Bahia



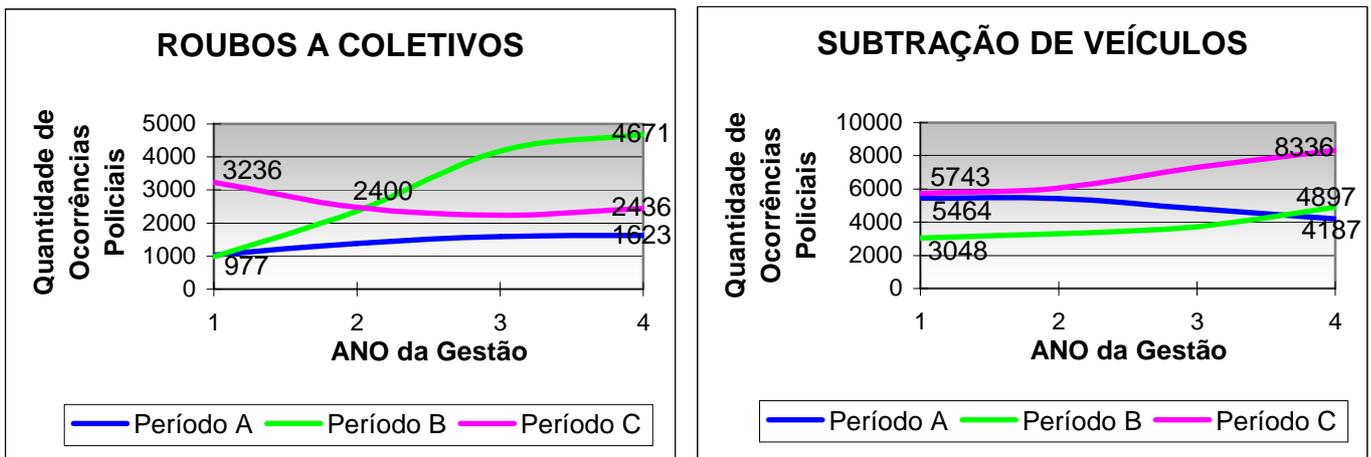
FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

Em virtude da elevada representatividade, faz-se necessária a verificação do roubo em coletivos e o furto de veículos. A modalidade de crime de roubo a coletivos teve crescimento acentuado no número de ocorrências para o período B, mas podemos antecipar aqui a política específica para o combate deste crime com a criação da unidade especial GERCC – Grupo Especial de Repressão a Crimes em Coletivos, aplicada no período C que motivou a queda de tais ocorrências. Para a modalidade de crime de Furto de Veículos, podemos verificar que houve queda no número de ocorrências para o período A e o crescimento contínuo a partir de meados da gestão do período B, que se acentuou no período C. (ver **Gráfico 16**) As modificações quanto à unidade de competência responsável por investigações de

furto de veículos e talvez a ausência de medidas específicas contra a influência de empresas de seguro são exemplos de motivação deste crescimento.

GRÁFICO - 16

Evolução de ocorrências policiais por gestão governamental Número de Roubos a coletivos e Subtração de Veículos Estado da Bahia



PERÍODOS: A - 1991 a 1994, B - 1995 a 1998 e C - 1999 a 2002

FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

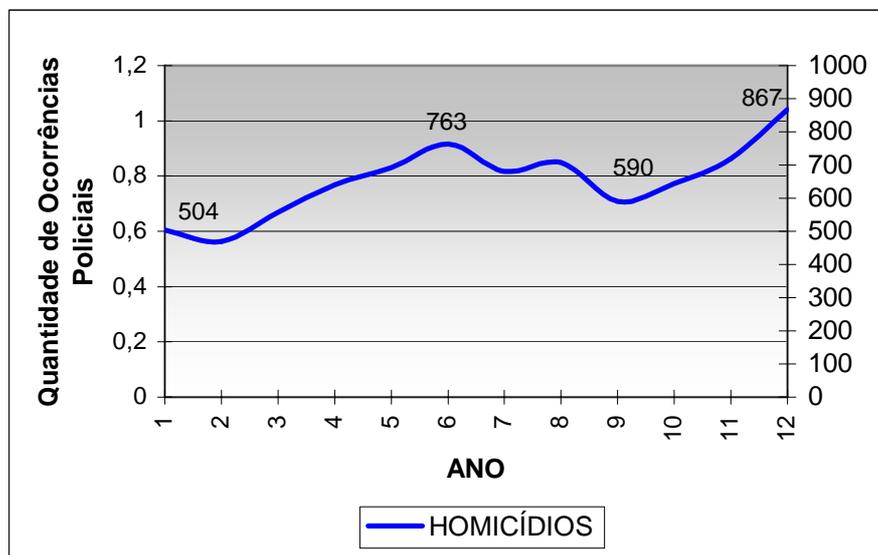
De acordo com a *Pesquisa sobre crimes de homicídios na Bahia*, realizada pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de Salvador no período compreendido entre janeiro de 1996 e dezembro de 1999, acima de 50% das ocorrências policiais ocorrem principalmente à noite, nos fins de semana, com maior incidência no verão, quando há uma expansão populacional pela chegada de turistas e uma movimentação maior no comércio. A grande incidência verificada é de crimes contra o patrimônio, e o perfil das vítimas de homicídio é do sexo masculino, pertencente à faixa etária de 15 a 35 anos, principalmente da raça negra, moradores da periferia carente de Salvador, ou seja, a população marginalizada. Os crimes ocorrem na sua grande maioria em via pública, com utilização de arma de fogo.

A referida pesquisa identificou que a Região Metropolitana de Salvador (RMS) registrou o índice de 40,2 homicídios por 100 mil habitantes em 1998, tendo crescido o total de mortes por homicídios ou agressão violenta em 262,8% de 1980 a 1998. A Bahia, no mesmo período, teve o índice de 12,5 homicídios por 100 mil habitantes e

o Brasil, em torno de 40. Todos esses dados remetem ao caráter excludente das políticas sociais no Estado da Bahia, de segregação e marginalização da população pobre.

Analisando o número de ocorrências de homicídios na metrópole de Salvador (**Gráfico 17**), verificamos que de 1991 a 2002 o quantitativo apresentou um crescimento acentuado, representado por 72% no período. Este crescimento evidenciou-se nos dois últimos anos, mas os valores obtidos foram bem inferiores às ocorrências de furtos e roubos, sendo que a última categoria apresentou o maior acréscimo real. É importante destacar que em 2002 Salvador concentrava 19% da população baiana e a grande Salvador (incluindo a região metropolitana), o equivalente a mais de 1/5 da população do estado (estimativa do IBGE com base no Censo de 2000), e em torno de 50% das ocorrências policiais do Estado.

GRÁFICO - 17
Evolução de ocorrências policiais de homicídios
Salvador/BA
1991 a 2002



FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

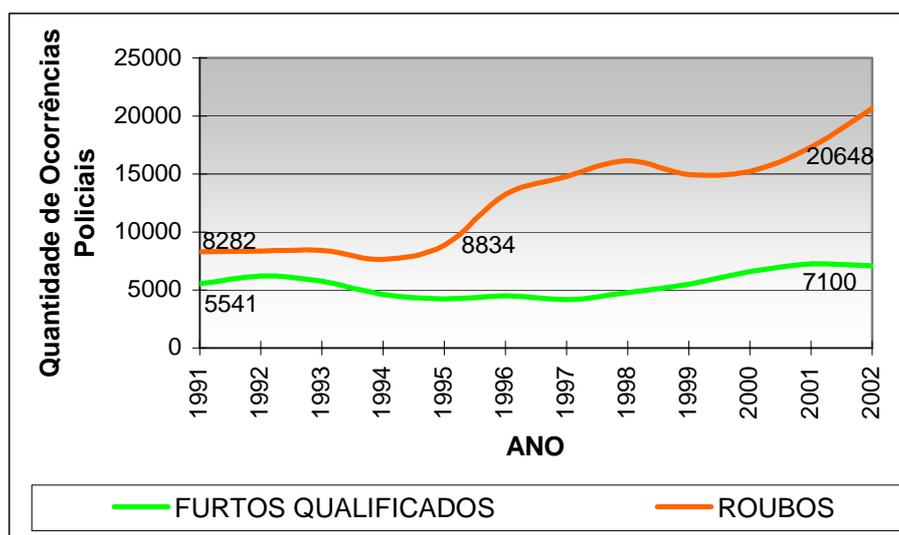
Comparando-se o número de ocorrências de furto qualificado e Roubo em Salvador (**Gráfico 18**) verificamos que o número de ocorrências policiais de Furto Qualificado aumentou 28,1% no período (1991 a 2002), enquanto os Roubos

criaram 149,3% no mesmo período. Isto demonstra que há uma grande incidência de violência na criminalidade em Salvador.

Em 1991 o número de ocorrências de roubos era 49,5% superior ao número de ocorrências de furtos, enquanto em 2002 essa diferença se ampliou para 190,7%. Tais registros possuem características típicas de grande concentração urbana, principalmente no que diz respeito a roubos nas modalidades de “assalto a coletivos” e “seqüestro relâmpago”.

GRÁFICO - 18

Evolução de ocorrências policiais – Furtos Qualificados e roubos Salvador/BA 1991 a 2002



FONTE DE DADOS: CEDEP/SSP-BA

Quando analisamos os bairros de Salvador que apresentaram maior incidência de homicídios, verificamos concentrar-se em regiões da cidade que apresentam pouca infra-estrutura e baixa qualidade de vida. Salienta-se que em virtude de apenas em 1999 o CEDEP inicia o registro de dados em ocorrências por bairro, portanto não foram encontradas informações na SSP em anos anteriores.

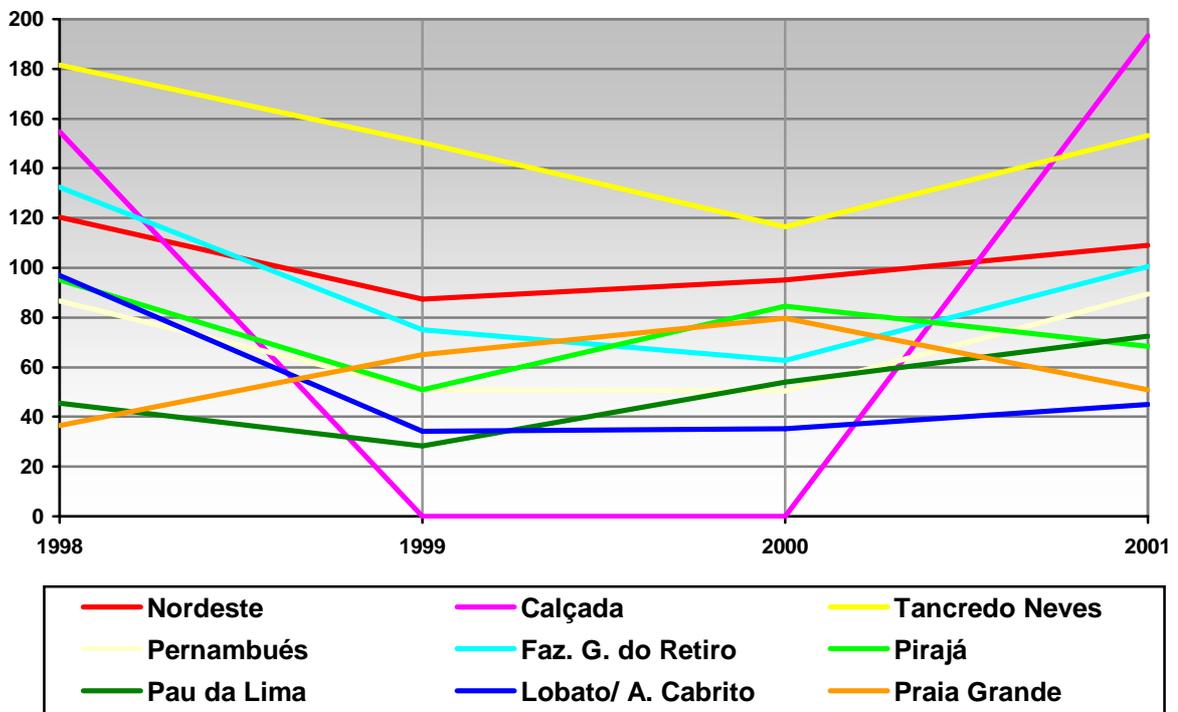
As ocorrências dos Bairros em Salvador são sazonais⁴ mas se evidenciam principalmente nos seguintes bairros: Periperi, Lobato e Alto do Cabrito, Praia Grande (região subúrbio ferroviário), Calçada, Pernambués, Tancredo Neves (antigo

⁴ Sazonais, ou seja, que migram de uma zona urbana para outra periodicamente.

bairro do Beiru), Nordeste de Amaralina e Santa Cruz (na região da Chapada do Rio Vermelho) e Pau da Lima, Fazenda Grande do Retiro e Pirajá. (ver **Gráfico 19**). Todos os bairros são pobres, de periferias, excetuando-se Nordeste de Amaralina e Santa Cruz, os dois situados em “bolsão”⁵ localizado entre a orla marítima e o vale da chapada do Rio vermelho, constituído de bairros de classe média alta. Em todos os bairros citados houve um decréscimo na taxa de homicídios nos anos de 1999 e 2000, provavelmente por reflexo da implantação do sistema de policiamento comunitário em alguns bairros, mas elas retomaram o ritmo crescente a partir de 2001. De acordo com informações obtidas por declarações de representantes da SSP/BA, há uma diferenciação de qualidade entre o policiamento oferecido a bairros considerados bons e bairros pobres. A concentração de policiais também é desigual, sendo maior em bairros mais abastados ou comerciais.

GRÁFICO - 19

Evolução da taxa de Homicídios por 100 mil habitantes em alguns bairros de Salvador de 1998 a 2001



FONTE DE DADOS: O Rastro da Violência em Salvador – II: Morte de residentes em Salvador de 1998 a 2001

⁵ Bolsão refere-se a área acidentada entre dois bairros de uma mesma região.

Alguns bairros de Salvador onde os dados de criminalidade são alarmantes têm sido objeto de estudo por órgãos não governamentais, os quais buscam inserir conceitos de cidadania e participação como elo de articulação entre o governo e as comunidades.

Vale salientar que os dados estatísticos de registro de ocorrências delituosas realizadas em órgãos policiais refletem apenas parte do problema, sendo que muitos crimes fogem dos dados coletados seja por receio das vítimas em prestar depoimento sobre os fatos ou descrédito dos órgãos de polícia, e que *“as informações fornecidas por instituições oficiais sobre a violência não refletem adequadamente a magnitude e distribuição da criminalidade, (...) impedindo uma análise temporal precisa dos indicadores”* (BAPTISTA, 2001, p. 32) . Isso demonstra que as informações aqui apresentadas não são completas, mas ajuda na formação de um diagnóstico crítico da realidade.

A evolução da criminalidade está refletida nas diferentes modalidades de delitos criminais e de *modus operandi* utilizados pelos agentes executores, que têm evoluído também em ousadia e em avanços tecnológicos. Assim, os dados aqui expressos retratam a violência social no Estado da Bahia e servem como referência junto com os atores da segurança pública para a análise do contexto atual e busca de metodologias coerentes ao contexto para prevenção e combate ao crime. Argumenta-se ainda que *“o resultado de um programa ou estratégia bem sucedida de ação policial será, muitas vezes, o não acontecimento de algo. A ausência de crimes pode ser justamente um dos melhores indicadores da excelência da ação policial.”* (BEATO F., [s.d.]

CAPÍTULO 4 – AS FACES DA SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA: A POLÍTICA DE GOVERNO E A POLÍCIA

Na Bahia, o ambiente político foi instável na década de 1980 após a abertura política. Valdir Pires (1987-89), ao sair do governo do Estado para concorrer à vice-presidência do país sem concluir seu projeto de reforma administrativa para restaurar as contas públicas, que promoveu uma profunda recessão, deixou em seu cargo o vice-governador Nilo Coelho (1989-91), que não conseguiu superar a situação existente de desordem, e favoreceu o retorno do político Antonio Carlos Magalhães – ACM (1991-94) no governo, que restaurou a antiga hegemonia que controlava a Bahia. Com o slogan “Ação, Competência e Moralidade” e campanha com grande penetração no interior do Estado, onde realizou investimentos durante governos anteriores, ACM vence as eleições e constitui um verdadeiro império político na Bahia com aliados em todas as esferas do poder público. Pelo perfil “*emblemático e articulador*”, tem posicionamento crítico e, ao mesmo tempo, apóia o governo federal, mantendo-se evidente na mídia e ganhando reconhecimento no Estado. (TAVARES, TEIXEIRA, 2001,1988). Os seus sucessores, Paulo Souto (1995-1998) e César Borges (1999-2002), pertencentes à mesma bancada política, deram prosseguimento aos programas de governos, o que foi declarado em discursos de posse, e foram acompanhados de perto por ACM.

No contexto nacional, o país encontrava-se embasado em uma política de estratégia mista entre uma tentativa de social-democracia e o neoliberalismo, este último vigente nas grandes potências econômicas. O governo, introduzido na economia globalizada, necessitava de uma redefinição do papel do Estado, bem como aumentar sua governança, o que também envolveria em eventual intervenção do estado no mercado para facilitar o ajuste fiscal. Mudanças estruturais estavam

atreladas a reformas econômicas e implicaria em reformas na administração pública, efetivadas através do Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado, em dimensões institucional, cultural e gerencial.

Diante deste ambiente, ACM inovou em estratégias administrativas que impulsionaram o Estado da Bahia a um papel de destaque quanto à antecipação em ações governamentais e modernização de processos. Assim, *“o governo da Bahia, desde 1991, elegeu como uma de suas metas prioritárias a promoção de intervenções na máquina pública, visando dotá-la de padrões de atuação mais eficientes, eficazes e efetivos, condizentes com os novos requerimentos da sociedade e da economia.”* (BAHIA, 2002, p.31)

4.1 - A BAHIA: REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

Ao assumir o governo em 1991, ACM encontrou o Estado da Bahia envolto em problemas econômicos e estruturais que solicitavam medidas imediatas, tais como a necessidade de modernizar a gestão fiscal e financeira para reduzir a crise fiscal e elevar a arrecadação, bem como reavaliar os juros de financiamento elevados; redefinição da estrutura organizacional por meio de privatizações, terceirizações, melhoria tecnológica e gerencial; reformatação de políticas, programas e instrumentos sociais; reforma administrativa para redimensionamento e desfragmentação do aparelho estatal, que se encontrava com reduzida produtividade e deficiência na gestão de recursos humanos.

A solução encontrada foi implantar uma grande reforma na Bahia para minimizar os efeitos do clientelismo, sem excluir, contudo, o personalismo administrativo até hoje vigente em repartições públicas, melhoria no atendimento ao cidadão e profissionalização do servidor público. Os governos seguintes deram continuidade aos programas de reforma.

No período de estudo (1991 a 2002), podemos citar dentre as ações de governo a criação da FLEM – Fundação Luis Eduardo Magalhães em substituição à FUNDESP para investir na capacitação do servidor público; implantação de reformas administrativas, de pessoal e informatização dos órgãos estaduais;

prestação conjunta de serviços públicos através do SAC – Sistema Integrado de Atendimento ao Cidadão, criado em 1995, também denominado de shopping de serviços públicos, do SAC móvel, criado em 1997 e de postos para interiorização do SAC; criação do SAP – Sistema de Atendimento Policial, criando o inédito atendimento psicossocial para a vítimas de violência, bem como reformulação da estrutura física das delegacias; modernização dos serviços administrativos utilizando técnicas de informação e gestão de processos com informatização; implantação do PROQUALI - programa de qualidade e melhoria de gestão através do DL/BA nº 3397/94 e do QUALIOP – programa de qualidade e melhoria de gestão em obras DL/BA 7795/2000.

Em 1996, seguindo o ideário neoliberal, é publicado o Decreto Lei nº 5441/BA responsável pelo Programa Estadual de desestatização, visando ajuste fiscal para sanar as contas; revisão da função do Estado para o desenvolvimento socioeconômico por meio de privatização, investimento social e na qualidade dos serviços, melhoria do controle e fiscalização, e aumentar a participação de capital privado na economia baiana; terceirização em áreas de apoio tais como vigilância, limpeza e conservação, atendimento telefônico, ascensorista, manutenção, reprografia e serviços gráficos e de microfilmagem; limitação de despesa com pessoal, após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶; incentivo a Organizações Sociais; e regulação dos serviços públicos por meio de controle e supervisão nas concessões. O Decreto BA nº5491 de 17/06/96 cria o PROGERIR – programa de gestão por resultados, com foco no cliente, que previa melhoria na qualidade dos serviços, tecnologia da informação com informatização, modernização da PRODEB – Empresa de processamento de dados do Estado da Bahia e implantação do chamado “governo eletrônico”, onde divulga os administrativos em dados pela internet e promove a utilização do Sacnet e do Comprasnet.

Em novembro de 1998, a Lei Federal nº 9717 cria o regime próprio de previdência para os servidores públicos com base na Emenda Constitucional nº 20. A Bahia no entanto já havia se antecipado quando publicou a Lei nº 7249 criando o FUNPREV – Fundo de Custeio da Previdência dos Servidores Público do Estado da Bahia em janeiro do mesmo ano e o PLANSERV - Plano de Saúde do servidor

⁶ Lei complementar nº 101 de 04/05/2000 que define 60% da despesa corrente líquida (RCL) para gastos com folhas de pagamento.

Público e extinção do IAPSEB – Instituto de Assistência e Previdência. Nos anos subsequentes cria na internet o Portal do Servidor e o Clube do Servidor, e distribui benefícios aos servidores públicos como o Credicesta – crédito para compras de alimentos e material de limpeza nas lojas da Cesta do Povo, do Estado, e o PROHABIT – Programa de Habitação.

A estrutura administrativa que vigorava por meio da Lei nº5121 de 6/6/89 é alterada pela Lei nº6074 de 22/05/91 que apresentava 72 unidades organizacionais, revisada na Lei nº7435 de 30/12/98, quando promoveu um enxugamento da máquina administrativa, reduzindo-a a 59 unidades organizacionais e implantou uma padronização gerencial, e nas Leis subsequentes até dezembro de 2001, quando a administração passou a contar com 62 unidades organizacionais.

Mas com características estruturais e de âmbito socioeconômico semelhante aos demais estados do Brasil, mesmo após ampla reforma para modernização administrativa na década de 90, o Estado da Bahia, na área de segurança pública, encontrava-se ainda defasado a nível tecnológico para enfrentar o crime, pois possuía (e ainda possui) falha em seu levantamento estatístico, aplicava pouco planejamento estratégico para ação policial, e inexistia um sistema capaz de identificar área de concentração de crimes no território baiano. O governo procurou fazer algumas alterações na estrutura da SSP/Ba e buscou recursos no governo federal para investir na segurança pública e implantando programas nas organizações policiais. Para compreender as gestões da SSP no período de estudo é apresentado a seguir um resumo dos programas de governo na área de segurança pública.

4.2 - FASES DA POLITICA E GESTÕES DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA: 1991-1994; 1995-1998; 1999-2002

Conforme Dantas Neto (2003, p.1), “*nos anos 90 o carlismo reciclou discurso e prática, outrora referenciados no regime autoritário, tornando-os mais consistentes e pertinentes a um contexto liberal-democrático*”, com ampliação e diversificação de sua influência política. Ainda conforme o autor, seu poder se fundamentava nos

elementos do tripé: "*prestígio eleitoral, manejo de recursos extra-eleitorais de poder e uma aura de infalibilidade e onipotência*" (Idem, p.1)

ACM mantinha influência sobre o empresariado, a mídia, poderes municipais, movimentos sociais e ampla penetração no Tribunal de Contas e nas esferas do Legislativo e Judiciário estadual, além de uma rede de comunicação com poder sobre a opinião pública. (DANTAS NETO, 2003) Isso era possível graças à pequena pluralidade política, e a utilização prática constante do mecanismo de cooptação através de acordos políticos. Assim, o carlismo se manteve forte no governo do Estado da Bahia entre 1991 e 2002, mesmo sofrendo duros golpes de direcionamento, tais como a morte de Luis Eduardo Magalhães (filho e sucessor político de ACM) e o episódio da violação do painel de votação do Senado.

Colocado este quadro de maneira geral, com ênfase nas ações da SSP/Ba, são apresentados a seguir resumos das gestões governamentais, destacando as realizações, segundo a cronologia dos governos do período.

1991-1994: Governo de Antonio Carlos Magalhães

Assumindo seu terceiro mandato como governador do Estado da Bahia, cuja eleição foi difundida com o slogan contendo suas iniciais: "Ação, Competência, Moralidade", Antonio Carlos Magalhães - ACM (1991-1994) desenvolveu reformas nas áreas de saúde e educação, com criação de novas unidades de atendimento e ampliação das vagas, respectivamente. Especial atenção também foi dada a intensificação da distribuição de energia e água ao interior do estado, como já havia ocorrido em seu segundo mandato como governador (1979-1983), abertura de estradas, a modernização administrativa e a informatização dos serviços públicos, saindo na frente dos outros estados brasileiros quando foi apresentada a Reforma Administrativa do Estado. Salienta-se ainda que o quadro de servidores públicos foi ampliado através da abertura de novos concursos públicos, em conformidade com a carta magna de 1988.

As seguintes diretrizes de governo foram estabelecidas para a segurança pública: (Bahia, DOE, 1991)

- Ampliação e modernização das ações da polícia civil - delegacias, postos e complexos policiais;

- Recuperação e ampliação da infra - estrutura da segurança pública - prédios, viaturas, armamento, munição e demais instrumentos de trabalho;
- Promoção de ações articuladas e integração entre as polícias civil e militar e o DETRAN;
- Implantação do policiamento ostensivo integrado;
- Modernização e garantia dos serviços de identificação e investigação criminal;
- Ampliação dos efetivos das polícias civil e militar;
- Capacitação, treinamento e valorização dos recursos humanos da segurança pública;
- Ampliação e reaparelhamento das unidades do Corpo de Bombeiros, na capital e interior;
- Ampliação e modernização das ações de fiscalização do trânsito;
- Proteção e amparo policial à criança e ao adolescente, consoante o preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Durante a gestão de ACM, a Segurança Pública teve como Secretário Sergio Alexandre Meneses Habib, Advogado da área criminal, que permaneceu no cargo por aproximadamente um ano na SSB/Ba, quando pediu exoneração do cargo devido a desentendimentos pessoais com ACM, fato que não foi plenamente divulgado. Foi substituído por Francisco de Souza Andrade Neto, delegado de carreira, cuja família possuía tradição política da mesma corrente de ACM.

Durante a gestão de Sergio Habib foram criadas as primeiras delegacias especializadas. Dentre os projetos desenvolvidos podemos citar o Projeto Guru, com o objetivo de retirar crianças das ruas, transformado posteriormente em Projeto Caminhar. O projeto evoluiu para a atual Delegacia de Repressão a Crimes Contra a Criança e o adolescente – DERCA. Além disso, foi implantado o Curso Superior de Polícia em convênio com a UFBA.

O Secretário Francisco Neto, esteve no governo por um período de 7 anos, acompanhou a transformação da estrutura e a alteração do regimento interno da SSP/Ba. Sua maior contribuição para a segurança pública, no entanto, se daria no governo seguinte, quando permaneceu no cargo. Outro marco de importância na segurança pública foi a descentralização e interiorização do sistema penitenciário estadual.

Destaca-se ainda a ocorrência de Greve da PM em 1993, de curta duração e com mobilização parcial do efetivo, direcionado a questões salariais e que não teve

grandes repercussões políticas, nos mesmos moldes do movimento ocorrido em 1981⁷.

1995-1998: Governo de Paulo Souto

O Sucessor do governo de ACM foi Paulo Souto (1995-99), do mesmo grupo político, que desenvolveu sua campanha com o slogan “A Bahia continua no caminho certo”. O processo de modernização se intensificou com a criação do SAC – Serviço de atendimento ao Cidadão, que passou a oferecer à sociedade o atendimento de vários órgãos unificados em um único ambiente, facilitando o atendimento pela rapidez no fornecimento dos serviços. O SAC passou a ser referencia internacional na modernização em prestação de serviços públicos.

Em seu Discurso de posse sugere a retomada do crescimento econômico e faz agradecimento público a ACM, principalmente quanto ao saneamento das finanças no Estado da Bahia (BAHIA, 1995), o que propiciou condições políticas e administrativas para promover novos investimentos e criar empregos.

O programa de governo apresentou como objetivos: (Lei nº6913/1995)

- proporcionar à população baiana a garantia da sua segurança e defesa social;
- elevar o nível de qualidade dos serviços prestados pelas polícias civil e militar, a partir da profissionalização dos seus quadros de recursos humanos;
- privilegiar a intensificação das ações educativas e preventivas;
- implementar um processo de modernização das organizações policiais do Estado, pautado no treinamento e reciclagem dos recursos humanos, bem como na utilização de métodos, técnicas e equipamentos de comprovada eficiência operacional;
- promover o reaparelhamento e a maior interiorização dos serviços policiais;
- valorizar o papel e a imagem do policial na sociedade, através de sistema de mérito e reconhecimento público.

Em sua gestão, Paulo Souto promoveu um maior investimento do governo na administração pública, implantando a modernização dos serviços públicos e programas de grande relevância como o **Projeto Sertão Forte**, demonstrando grande capacidade de articulação e negociação política. Assim consagrou-se com uma liderança firme no governo, obtendo 88% de aprovação da população, conforme apresentado em relatório de governo. (BAHIA, 1998)

⁷ Greve de soldados e oficiais da PM, com duração de 2 dias, para equiparação salarial com o Exército, que teve como saldo a morte de um tenente da PM foi um marco importante do segundo governos de ACM na Bahia.

O Secretário Francisco Neto (1996-99), que permaneceu na pasta da SSP, iniciou o processo de modernização da SSP/Ba. Esse processo incluía a informatização, aquisição de equipamentos novos (viaturas, armas, munições, etc.) e desenvolvimento de novos sistemas administrativos e de operacionalização policial. Dentre as ações estabelecidas, destacou-se o controle a assaltos a bancos, o furto de automóveis e o combate a seqüestros, fato este evidenciado na redução de ocorrências de acordo com os Gráficos 3.15 e 3.16. O quantitativo de policiais foi ampliado e iniciou a inserção de delegados de carreira no interior do Estado, em tentativa de excluir a figura do chamado “delegado de calça-curta”, representante legal da polícia por indicação política para o cargo dentre membros da comunidade.

Plenamente divulgada na mídia, a implantação de projetos como a **Polícia Cidadã**, e o **Salvar e Reintegrar**, oriundos de reivindicações da própria sociedade por meio de instituições organizadas, foi muito bem visto como ponto de partida para reagir aos elevados índices de criminalidade verificados no período de estudo. Nesta gestão, em 1997, houve uma tentativa de deflagração de greve na PM, de acordo movimento nacional estabelecido, que foi contida por negociações, o que demonstrou habilidade política do Secretário.

1999-2002: Governo de César Borges

César Borges (1999-2003) representou a continuidade de governo de ACM. Em seu discurso de posse César Borges declarou que seu governo continuaria “*investindo no processo de desenvolvimento, iniciado em 1991, no governo de Antonio Carlos Magalhães*” (BAHIA, 1999). Suas declarações demonstraram gratidão por ACM, seu mentor na vida política, e o seu plano de governo previa na área de Segurança, Justiça e Cidadania: (BAHIA, 1999)

- Prevenção e Controle Criminal;
- Polícia Cidadã;
- Reestruturação do Modelo de Gestão do Sistema de Segurança Pública;
- Menos Presos, Mais Cidadãos;
- Controle do Sistema de Trânsito;
- Defesa de Sinistros e Situação de Calamidade Pública;
- Capacitação de Profissionais de Segurança Pública;
- Promoção dos Direitos Humanos e da Cidadania;
- Proteção e Defesa do Consumidor;
- Assistência Jurídica à População Carente;

- Controle Social da Ação Policial;

No âmbito administrativo seu governo foi marcado pelo enquadramento na lei de responsabilidade fiscal, pela instalação da fábrica da FORD na Bahia. As políticas e as ações governamentais seriam desenvolvidas a partir das seguintes diretrizes básicas: (idem, 1999)

- melhorar o atendimento ao cidadão, modernizando e fortalecendo a estrutura de prestação de serviços do Estado;
- priorizar as ações no atendimento às regiões e às pessoas mais carentes;
- promover a valorização humana e a autonomia das comunidades e;
- estabelecer parcerias institucionais com organismos privados e as comunidades, a fim de viabilizar recursos e a participação da sociedade na busca das soluções.

No governo de César Borges, a SSP/BA foi comandada por Kátia Maria Alves Santos (1999-2002), delegada de carreira, que se destacou na gestão de Paulo Souto, quando era titular da Delegacia da 12ª CP, localizada em Itapuã. Em sua gestão há grandes transformações para a segurança pública tais como a reestruturação da SSP/Ba, a construção de novas unidades prisionais, a reforma em delegacias, a criação da assistência a vítimas, ampliação do quadro de servidores e treinamentos para os policiais, cujos investimentos contaram com a participação de recursos do PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública.

Conforme apresentado no plano de governo, o desenvolvimento do Serviço de Atendimento Policial (SAP), no qual previa a capacitação do servidor policial, a recuperação da estrutura física e reequipamento das delegacias de polícia, o programa de informatização e o programa de atendimento psicossocial. Entretanto, apesar dos programas de melhoria implantados, em muitas situações, o atendimento em delegacias de polícia apresentava ainda algumas irregularidades, de acordo com os próprios relatórios da Secretaria de Segurança Pública (Fonte: Projeto SAP, SSP/BA, 2000). O Projeto de Modernização dessa gestão foi abrangente e envolveu a introdução de mudanças institucionais no serviço público, de criação ou reformulação de estruturas organizacionais, processos de trabalho e cultura, com a introdução de técnicas gerenciais modernas na Administração Pública, treinamentos e capacitação, aquisição de equipamentos, e investimentos em informatização e em melhorias das condições físicas das unidades policiais. Dentre os subprojetos inclusos, foram relevantes:

SAP – Serviço de Atendimento Policial

Projeto de melhoria da qualidade na prestação de serviços, nos moldes do SAC, para garantir melhor atendimento aos cidadãos nas unidades da SSP, abrangendo a capacitação do servidor policial, a recuperação da estrutura física e reequipamento das delegacias de polícia, o programa de informatização e o programa de atendimento psicossocial, nas unidades.

Polícia Comunitária

Trata-se de um projeto da PM, operacionalizado pelos CIPM, também denominada Polícia Cidadã, de caráter preventivo e repressivo, envolve a comunidade como parceira para garantir a qualidade nos serviços de segurança pública., onde o policial passa a trabalhar continuamente numa mesma base, conhecendo, assim, a comunidade e sendo conhecido por ela, e tendo acesso a todas as informações de ocorrências do local. O objetivo é favorecer um relacionamento mais próximo entre o policial e o cidadão da comunidade.

VidaBahiaViva

Programa de qualidade no serviço de segurança pública, dentro do projeto de modernização, que promove a reflexão sobre o valor da vida, por meio de um canal de comunicação com a segurança pública no Estado seguindo, e com base em princípios de integração de atividades sociais, trabalho em equipe, e responsabilidade social entre policiais e o povo. O objetivo é condensar informações para permitir o conhecimento da natureza do crime, criando condições preventivas e não repressivas, que evitem desde os pequenos delitos até o crime organizado.

Na gestão de Kátia Alves foram introduzidas iniciativas administrativas revolucionárias, como a escolha de cargos de confiança para policiais menos graduados e mais qualificados, em detrimento de outros com maior nível e menos qualificados, o que significou um desrespeito à hierarquia na PM e PC, que ao mesmo tempo motivou um pequeno grupo da SSP/Ba e incomodaram muitos dos antigos representantes. De encontro às mudanças estava a rigidez das normas da Polícia Militar. Assim, as instituições componentes do Sistema de Segurança Pública iniciaram conflitos internos favorecidos por interesses de melhorias profissionais. Ao

mesmo tempo era nítido o aumento da criminalidade representado pela grande quantidade de homicídios e furtos. (ver Gráficos 3.12, 3.13, 3.14, 3.15 e 3.17)

O evento de maior relevância culminante da degeneração de negociações internas na SSP/Ba nesse período (1999-2002), foi a greve geral de repercussão internacional ocorrida em julho de 2001, que uniu a PM e a PC, se fortificou e causou danos à sociedade de grande proporção. A greve, iniciada em alguns quartéis da PM de Salvador, onde os policiais se amotinaram, em poucos dias atingiu outros municípios de importância no Estado. As negociações demoraram, o que provocou desordem e caos à capital, tendo sido registradas diversas cenas de violência e crimes, deixando a população completamente abandonada. O descontrole total necessitou de intervenção federal, tendo sido enviadas tropas do exército para o policiamento da cidade e a desocupação dos quartéis. Após intensas rodadas de negociação o movimento findou-se, mas com saldo elevado de ocorrências policiais e fortalecimento da figura do policial dentro da sociedade. Mas o que significou o movimento de greve de 2001 para a segurança pública na Bahia e quais implicações do movimento? Estas serão questões abordadas na avaliação das entrevistas.

Será apresentada na próxima seção a estrutura da SSP/BA, as modificações sofridas, os projetos e programas desenvolvidos e uma visão geral de como estava a segurança pública na Bahia no período de estudo.

4.3 - A SSP/BA E A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Secretaria da Segurança Pública da Bahia (SSP), foi criada pela Lei nº 115, de 16 de agosto de 1895, com a finalidade de formular e executar a política governamental para a preservação da ordem pública e do patrimônio, e também assegurar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Suas atribuições compreendiam desde a polícia administrativa e judiciária até o gerenciamento dos regimes penitenciário, correccional e detentivo. Em 1930 a SSP passou a integrar a Secretaria do Interior, Justiça, Instrução, Polícia, Segurança, Saúde e Assistência Pública. Esta estruturação tão ampla durou apenas um ano, voltando a ser intitulada apenas como Segurança Pública no ano seguinte.

O órgão SSP é responsável pela formulação e execução da política governamental destinada à preservação da ordem pública e da segurança individual e patrimonial, bem como assegurar os direitos e garantias fundamentais.

Compete à SSP/Ba (fonte: site <http://www2.bahia.ba.gov.br/ssp/index.htm>):

- Programar, superintender, dirigir e orientar os serviços de polícia e segurança pública do Estado;
- Exercer atividades de polícia administrativa, judiciária e de manutenção da ordem pública, executando ações policiais ostensivas, preventivas, repressivas e de investigação criminal, bem como o policiamento em todo o território do Estado;
- Manter sistema de informações estratégicas, visando à preservação dos bens e interesses penalmente tutelados;
- Participar da defesa civil do Estado;
- Planejar, coordenar e executar os serviços de trânsito em todo o território do Estado, observado a competência municipal;
- Promover formação, capacitação e aperfeiçoamento dos servidores policiais civis e policiais militares;
- Realizar perícias criminalísticas médico-legais e a identificação civil e criminal.

A Secretaria de Segurança Pública, conforme o atual organograma da instituição (2002), está constituída em órgãos da administração direta, um órgão de regime especial de administração direta (Polícia Militar da Bahia – PMBA) e uma entidade da administração indireta (DETRAN/BA), além de dois órgãos colegiados: O Conselho Estadual de Segurança Pública e o Conselho Estadual de Transito. Os órgãos da administração direta estão subdivididos no Gabinete do Secretário, a Diretoria Geral, a Coordenação Integrada de Planejamento da Ação Policial, a Ouvidoria, o Centro de Informação, a Central Única de Telecomunicações, a Polícia Civil e a Polícia Técnica. Subordinada à Diretoria Geral há a Coordenação de Modernização e as Diretorias de Orçamento Público, Administrativa e de Finanças.

A Polícia Civil, por sua vez, coordenada pelo Delegado-Chefe, encontra-se subdividida em outros órgãos, destacando-se dentre eles a corregedoria, o Centro de documentação e Estatística Policial e os Departamentos de Polícia Metropolitana e de Polícia do Interior.

A Polícia Militar atua por meio de duas unidades operacionais principais: Batalhões - BPM e Companhias Independentes - CIPM, além de seis unidades especializadas: Batalhão de Guardas, Batalhão de Choque, Esquadrão de Polícia Montada, Esquadrão de Moto Águia, Cia de Polícia Rodoviária e Cia de Polícia Ambiental. A estrutura física da PMBA encontra-se distribuída em edificações que centraliza órgãos de cada unidade principal, e outras referentes às diversas

unidades de atendimento em todo o território estadual. O contingente de policiais no Estado está acima de 30 mil servidores, sendo mais de 80% pertencentes a Polícia Militar.

Atualmente, na Bahia, baseado na Portaria nº 1.110/02 (DOE de 21 e 22/09 de 2002), o programa de implantação dos Distritos Integrados de Segurança Pública segue o Princípio da Responsabilidade Territorial, que constitui o grupo de trabalho que tem, dentre outras, a finalidade de elaborar plano de redimensionamento das áreas de policiamento do Estado, dentro de duas diretrizes básicas: o trabalho integrado, por meio de busca da compatibilização entre as áreas de responsabilidade de atuação da Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Técnica; e da criação das Coordenadorias de Polícia do Interior e Circunscrição Policiais da Capital como unidades básicas de atribuição por área.

O Sistema Estadual de Segurança Pública, instituído em 1983, tinha como principal característica a integração das polícias Civil e Militar, em conjunto com o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN (Atualmente é um órgão da estrutura da SAEB). Posteriormente surgiram novas tentativas de integrar as duas unidades, entretanto estas tentativas ainda não vingaram até os dias atuais.

Em 1979, ocorreu reestruturação da Polícia Civil do Estado, quando surgiu o Departamento de Polícia do Interior - DEPIN e as suas Divisões Regionais. Nas décadas de 70 e 80 foram criados os departamentos e delegacias especializadas. Dentre eles o Departamento de Polícia Técnica – DPT (1973), as delegacias de Defraudações e Falsificações e a de Repressão a Furtos e Roubos de Veículos - DRFRV (1974), e a Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes - DTE. Posteriormente, o Conselho Estadual de Trânsito – CETRAN também foi criado. Em 1983 foi criada a Delegacia de Proteção à Mulher – DPM, visando reprimir a violência doméstica e a Delegacia de Homicídios - DH (1989), esta última para investigar os autores de homicídios na Região Metropolitana de Salvador.

Os anos 90 foram marcados pelo projeto de modernização na SSP/Ba, com a criação do Comitê de Informática da Secretaria. No mesmo período foram implantadas novas delegacias, e instituída a Polícia Comunitária em alguns bairros, como plano piloto de monitoramento da violência na capital do Estado. Na década anterior, pouco foi investido em equipamentos e tecnologia para a segurança pública, mas na década seguinte houve maior aplicações de recursos, evidenciadas

principalmente após a criação da SENASP, quando o governo federal concentrou a aquisição e distribuição de viaturas e do chamado "trio parada-dura": coletes, armas e munição.

Somente no período pesquisado (1991 a 2002) é que ocorrem as maiores reestruturações da SSP/BA sancionadas em lei: Lei nº 6074 de 22/05/1991, Lei nº 6459 de 16/03/1997; Lei nº 7435 de 30/12/1998 e Lei nº 6459 de 16/03/2004. Em 1991 surgem 6 (seis) delegacias ambientais. É criado também o CEDEIP – Centro de Documentação, Estatística e Informação Policial, que utiliza dados iniciais adquiridos do arquivo do Departamento de Prevenção Criminal, anteriormente existente, e dados obtidos de coletas em unidades policiais e de arquivos. Alguns arquivos do extinto departamento foram para a Coordenação de planejamento e Operações policiais, para o Centro de Documentação Policial e o Núcleo de desenvolvimento da Administração. Em 1993 surge na estrutura da SSP/Ba o Conselho superior de polícia – atual CONSEG – Conselho Estadual de Segurança Pública e a Coordenação de planejamento e operações policiais, representados pela atual CISEP – Coordenação Integrada de segurança Pública. Toda essa estrutura, entretanto, vinculada ao poder executivo do Estado, não sofreu de solução de continuidade no período, ou seja, passou por intensas reformas internas e reformulações das unidades, de forma a estabelecer uma estrutura mais adequada a sua operacionalização.

Com relação aos servidores da SSP/Ba, no período considerado (1991 a 2002), houve um aumento no contingente de policiais atuando na Bahia, com o acréscimo de 4772 profissionais (11%) (Fonte de dados: SAEB/BA), chegando a 5.482 na Polícia Civil (17%) e 26.337 na Polícia Militar (83%), representando um total de 31.819 policiais em novembro de 2001, equivalente a uma taxa de 243,51 por 100mil hab (Fonte de dados: MJ/SENASP). O contingente de policiais que era de 20,6% em 1991, atingiu 22,4% em 2001. Vale salientar ainda que os gastos do Estado da Bahia na área de segurança pública variaram de 4% do orçamento ao ano no início da década para próximo de 10% no final do período em estudo, que é elevado quando se leva em conta a possibilidade de aplicação em áreas sociais mais rentáveis para o crescimento da nação, como educação, saúde e infraestrutura habitacional.

Em 1995 foi realizada uma revisão do plano de carreira da polícia, e a partir de 1997 houve a capacitação de policiais através de cursos, dentre eles a

Atualização e Capacitação Sistêmica - ACS e o Programa de Desenvolvimento Gerencial Integrado -PDGI, este último teve 342 participantes da SSP representando 19,4% do total de servidores no Estado, conforme registrado em quadro a seguir. Mesmo com intenção de prover melhor qualificação aos policiais, tais cursos para grande parte dos servidores não foram satisfatórios, seja por inadequação ao objetivo operacional, seja por estar desvinculado aos interesses profissionais dos participantes. Apesar disso, trabalhou com diversificação de cursistas, o que foi de grande utilidade para promover a integração entre órgãos da SSP.

QUADRO – 4.1⁸

Dados Administrativos da SSP na Bahia 1991 e 2001

| | 1992 | 2001 |
|--|---------|---------|
| Despesa com pessoal da SSP/BA | 197.451 | 504.348 |
| Despesa com pessoal na Bahia | 1591468 | 3364385 |
| Percentual do Estado em despesa para SSP | 12,4% | 15% |

FONTE DE DADOS: SAEB/BA

No Estado da Bahia, o governo tem desenvolvido constantes modificações na estrutura organizacional, com investimentos na ampliação dos quadros e aparelhamento das policias Civil e Militar, assim como em projetos específicos para atuar em áreas ou situações considerados fatores favoráveis a melhorias para a segurança pública. Foram citados alguns desses órgãos ou projetos em funcionamento.

Apesar dos programas implantados, ainda podemos observar irregularidades nas condições de trabalho da polícia, que comprometem o desempenho dos profissionais ou estruturais que implicam em deficiência operacional, resultado em custos sociais:

- Deficiência das instalações físicas, com unidades físicas, mobiliários e equipamentos de trabalho completamente sucateados;

⁸ Dados referentes a abertura de 4772 vagas de concurso público, o que representou um acréscimo de 11% do quadro de servidores públicos;

- Carência de recursos materiais, de equipamentos com aparelhamento que acompanhem a evolução tecnológica dos dias atuais;
- Aumento do efetivo de policiais para atuação operacional;
- Pequena quantidade de unidades operacionais da Polícia Técnica no interior do Estado;
- Atuação da SSP/Ba em programas sociais para criar uma maior integração com a comunidade;

A polícia é vista muitas vezes como prestadora de serviço tem como cliente o cidadão, que se torna cada dia mais exigente. Há muito já existe uma consciência de que o segmento policial não pode afastar-se dos interesses sociais e isto já é o princípio da concepção de um serviço acompanhado por órgãos como ouvidoria e ombudsman, os quais servem de canais de comunicação com a sociedade. A criação destes órgãos visa acompanhamento do desempenho e da eficiência da organização policial. Outra medida essencial à qualidade dos serviços prestados pela polícia é o planejamento estratégico.

Em administração pública, a adoção do planejamento estratégico requer normalmente uma mudança na filosofia e na prática gerencial do setor pública que não se implanta por meio de simples modificações técnicas nos processos de trabalho ou com instrumentos decisórios da organização. Inicia-se no nível de mudanças da gerência, resultando em novas formas de comportamento administrativo, além de novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação. Leva em conta dados ou fatores que direta ou indiretamente tem a ver com o desempenho da organização, referindo-se ao modo como o Estado se organiza e age, nos diversos campos, quando é motivado ao equacionamento, delineados por fatores em jogo da conjuntura política, econômica e social.

Atuação governamental através dos órgãos de segurança é de extrema importância quanto aos resultados para o cidadão, para garantia de direitos individuais e do patrimônio, mas cabe a eles a iniciativa em manter uma boa relação com a sociedade, mantendo-a como parceira ou fonte de informações, de maneira a garantir uma maior eficiência e eficácia nas ações policiais.

Na ausência desse entrosamento, órgãos não-governamentais têm se mobilizado na tentativa de buscar soluções na área de segurança pública. Um exemplo dessas organizações é o Fórum Comunitário de Combate à Violência

(FCCV) que desenvolveu o documento “A Segurança que Queremos”, apresentando as distorções e avanços no atual sistema de segurança pública, e formulando o modelo de segurança em que acreditam ser o melhor, com sugestões para enfrentar a violência no Estado da Bahia na Bahia.

Experiência inédita no Brasil, o documento propõe-se, especificamente, à reflexão e à busca de alternativas no âmbito do aparato policial, mas não se limita a isso. Coerente com o conceito de multicausalidade da violência, com a multidisciplinaridade necessária ao seu enfrentamento e com o diagnóstico do caso brasileiro/baiano, tangencia todas as esferas de poder, todas as instâncias administrativas, e envolve os diversos setores da sociedade no esforço articulado de revalorização da vida. (ATARDE, 14/09/2002).

Uma política pública consiste precisamente em buscar e definir meios pacíficos para a solução dos conflitos na sociedade. Pressupõe diálogo que obedece a regras tácitas de leis e normas para a solução de desentendimentos. Na segurança pública não é diferente, pois quando as normas são suprimidas e “*o Estado não é mais nada a não ser a expressão da violência de classes privilegiadas, o pacto nacional se dissolve e a violência pura aparece.*” (COMBLIN, 1980, p.220)

Os esforços para permitir que a polícia responda mais eficazmente às necessidades públicas de segurança não requer apenas elevados investimentos. A experiência de dois séculos de desenvolvimento do policiamento, as pesquisas sobre estruturas e processos operacionais bem sucedidos de alguns setores da segurança pública e o gerenciamento eficiente com a participação das comunidades podem reduzir os elevados índices de criminalidade.

Isto pressupõe medidas como a modernização dos sistemas de informações policiais e estatísticas criminais; a reforma das polícias e integração entre elas, privilegiando o policiamento comunitário e preventivo, no âmbito da Polícia Militar e das Guardas Metropolitanas, bem como a qualificação da polícia técnica e científica e a transformação das delegacias em pontos de apoio à população, modernos e acessíveis, no âmbito da Polícia Civil; a valorização salarial e profissional dos policiais, enfrentando a questão do “bico” (outros trabalhos em horário extraordinário) e criando planos de carreira modernos e democráticos; o controle da corrupção e da violência policial, especialmente com o reforço da Ouvidoria e das corregedorias de polícia e dos canais de denúncia e participação das comunidades na gestão das polícias; o fortalecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança - CONSEGS, para que atuem como verdadeiros núcleos

de elaboração conjunta por policiais e cidadãos de políticas locais de segurança e prevenção do crime; a democratização do acesso à justiça, com especial atenção à criação de espaços de resolução pacífica e informal de conflitos; a intensificação de programas que visem à reinserção social do egresso do sistema prisional e à efetivação das penas alternativas. (SOARES, 2000)

A polícia baiana possui características da polícia moderna, conforme o modelo definido por BAYLEY (2001), é oficial de âmbito legal, de natureza territorial interna autorizada pela sociedade, busca seu caminho rumo à modernização com investimentos na tentativa de melhoria da qualidade de desempenho para se tornar profissional, mesmo através de iniciativas pessoais dos policiais, por meio de treinamentos e estudos acadêmicos sobre segurança pública. Paradoxalmente, resiste em evoluir contra os rigores normativos da estrutura militarizada ultrapassada que dificulta integração operacional. A distinção entre as polícias gera problemas na efetivação de ações contra o crime. A limitação de competência, mesmo sendo legalmente definida, e distinção de distribuição territorial são responsáveis por grande parte das dificuldades encontradas no serviço policial.

Para melhor compreender as organizações componentes do sistema de segurança do Estado da Bahia, conforme visão específica de alguns representantes políticos, profissionais (da SSP/Ba) e sociais, seus pontos de vista sobre o problema da criminalidade e suas implicações são alguns dos temas abordados sobre o conteúdo no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 5 - PERCORRENDO A SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA

O quadro da criminalidade apresentado no contexto do período de estudo (1991-2002), o contexto político de gestão estadual e da estrutura da segurança pública na Bahia podem ser interpretados de diversas formas. Aqui a investigação é realizada no âmbito das políticas de segurança pública na Bahia, tendo sido realizadas entrevistas com atores que desempenham ou desempenharam diferentes papéis no processo para efetivar políticas públicas nessa área, conforme será apresentado a seguir. As entrevistas objetivaram colher depoimentos de atores relevantes em todo o processo e dar melhor substância aos dados quantitativos apresentados.

5.1 - METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA

A realização do trabalho abrangeu pesquisa bibliográfica sobre o conteúdo, visitas a alguns órgãos da SSP/Ba, a entidades de classe dos profissionais da segurança pública e a instituições não governamentais, para conhecer o trabalho e compreender sua participação na segurança pública da Bahia e a reação do governo quanto à questão da criminalidade, entrevistas e apresentação de reflexões sobre o conteúdo abordado.

A pesquisa bibliográfica envolveu a identificação de autores que abordam a criminalidade e a política de Estado no Brasil, associado ao regime de governo e a tentativa de importar ações governamentais de outro país (Tolerância Zero), bem como estudiosos sobre segurança pública no Brasil e no mundo e informações sobre

instituições policiais. Foram pesquisadas também legislações e publicações oficiais sobre a política de governo do Estado da Bahia, e das gestões governamentais do período de estudo (1991 a 2002), além de documentos da SSP/Ba sobre os projetos e programas na segurança pública. Em algumas organizações foram buscadas informações sobre a criminalidade nacional e internacional, e de ocorrências policiais na Bahia. A pesquisa bibliográfica forneceu informações para levantamento de elementos relevantes ao conteúdo abordado.

As visitas e observações em órgãos e entidades que atuam na área de segurança pública e na esfera social, após contato prévio, foram extremamente úteis para a coleta de informações documentadas ou verbais de interesse do estudo, tais como dados de ocorrências policiais, da criminalidade no Brasil, e documentos gerenciais. Foi observada a importância dos órgãos ou entidades componentes do sistema de segurança, a estrutura, as atividades desenvolvidas, como é realizado o trabalho, e qual a sua composição.

O que foi visitado e contactado:

- Algumas unidades operacionais da SSP/Ba, onde foram obtidas informações sobre o trabalho desempenhado e o atendimento ao público (no caso das delegacias);
- OAB (Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Bahia), que trabalha apenas com denúncias para encaminhar providências jurídicas;
- Comissão de direitos humanos da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, que trabalha com base em denúncias, a partir das quais se criam relatórios para encaminhar à Promotoria Pública;
- CJP (Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador), que faz trabalho de conscientização comunitária, questionamentos sociais e pesquisa, tendo publicado o relatório “A Outra face da Moeda”;
- FORUM (Fórum Comunitário de Combate à Violência), grupo que mantém um espaço para mobilizar e politizar a discussão da

violência como problema de saúde, desenvolvendo também ações junto a comunidades de bairros;

- UNICEF (Fundação das Nações Unidas para a Infância), tendo sido identificado ausência da realização de atividade direcionada a elaboração de políticas públicas.

Concluído o levantamento de dados para apresentação de uma reflexão sobre alguns aspectos relevantes na segurança pública da Bahia foram efetuadas entrevistas com alguns atores do processo que atuaram em organizações ou no seio da sociedade, tais como: gestores da SSP/Ba, representantes de entidades de classe dos profissionais da SSP/Ba e representantes de grupos sociais, através da utilização de questionário semi-estruturado como roteiro para as entrevista, o qual segue anexo (ver ANEXO 2).

Quem foi entrevistado⁹:

- (SH) - Sérgio Menezes Habib, na data de 27 de outubro de 2003, em seu escritório de advocacia criminal localizado no bairro da Graça, secretário da Segurança Pública em 1991;
- (JÁ) - João Apolinário, Capitão da PM, em 04 de fevereiro de 2004, no Departamento de Qualidade e Pesquisa da Polícia Militar, no bairro dos Barris, que possuía o cargo de assessor dentro da SSP/Ba, no período de 1999 a 2002, locado na ouvidoria;
- (CD) – Crispiniano Daltro, agente de polícia, em 05 de fevereiro de 2004, na sede localizada na Piedade, que ocupava o cargo de presidente do SINDIPOC (Sindicato dos Policiais Civis da Bahia);
- (WC) e (RP) - Sargentos Washington Cerqueira e Renato Pinto, em 27 de janeiro de 2004, presidente e ex-presidente (atuante), respectivamente, da Associação de Praças da PM/Ba;
- (EK) - Maria Eunice Kalil, em 18 de fevereiro de 2004, representante e técnica de apoio ao grupo de gestão do Fórum Comunitário contra a violência.

⁹ As iniciais aqui apresentadas servirão de referência para a análise.

Os ex-secretários da SSP/BA, (FN) - Francisco Netto (1992-1998) e (KA) - Kátia Alves (1999-2002) não gravaram entrevista, tendo o primeiro, solicitado as questões por escrito para responder a questionário, e a segunda, permitiu uma breve conversa⁶ e entregou um relatório de gestão. Outra interlocutora que colaborou com informações imprescindíveis às interpretações aqui alcançadas foi a Coordenadora do CEDEP (Centro de Documentação e Estatística Policial), a Delegada Iracema Silva de Jesus (IJ), que manteve um breve contato verbal e forneceu informações sobre ocorrências policiais. Como acréscimo à análise foi introduzido também o ponto de vista do atual Secretário da SSP/Ba, Gel. Edson de Sá Rocha – (ER), oriundo de entrevista ao jornal ATARDE de 20de julho de 2003, quando fala do balanço dos seis meses de sua gestão. Saliento ainda que não houve êxito na tentativa de contato com Associação de delegados.

Referentes ao conteúdo abordado, considerando tratar-se de uma pesquisa qualitativa de abordagem multicausal ampla, são feitas considerações procurando explorar alguns aspectos relevantes à segurança pública, com retorno ao objetivo da pesquisa, foram levantadas questões conforme temáticas a seguir ordenadas, apenas para efeito didático:

- a) Criminalidade e Dados Estatísticos;**
- b) Instituição Policial: Influencia histórica e caráter repressivo, desempenho e remuneração;**
- c) Política de governo e Segurança pública na Bahia: balanço de gestões, recursos e aplicações, projetos e programas para a segurança;**
- d) Segurança Pública e Sociedade: instrumentos democráticos e interação com entidades da sociedade civil**

¹⁰ Kátia Alves concedeu 30 min de conversa em 20de outubro de 2004 às 9:30 e em 23 de outubro de 2004 entrega relatório, quando apresentava rouquidão e tendo consulta marcada, adiou entrevista. Foram feitas outras tentativas de marcar entrevista, sem êxito.

Se considerarmos os atores entrevistados, para melhor compreender a análise aqui estruturada, por grupos de atuação, podemos classificá-los da seguinte forma:

- Grupo dos gestores – responsáveis pela gestão da SSP/Ba, possuem poder de decisões para transformações e detêm o conhecimento das informações sobre a segurança pública de forma direta. São os verdadeiros responsáveis por ações concretas para modificação do status quo, desde que devidamente fundamentados. Dentre os entrevistados estavam os Secretários da SSP/Ba e gestores responsáveis pelas decisões na pasta (Um assessor da SSP/B e a Coordenadora do – CEDEP, órgão da SSP/Ba que realiza, dentre outras tarefas, o levantamento de dados sobre a criminalidade).
- Grupo dos executores – representantes do grupo profissional que operacionaliza o trabalho policial, ou seja, lida diretamente com a criminalidade, pode trazer grande contribuição na busca de soluções práticas, dentro da realidade de seu dia a dia, e que poderia ser considerado o grande elo transformador de mudanças. Foram entrevistados os presidentes do Sindicato dos Policiais Civis do Estado da Bahia – SINDIPOC e o da Associação de Soldados e Praças.
- Grupo social – representantes de órgãos não governamentais da sociedade na busca de soluções mais coerentes com o contexto e que atendam aos interesses das comunidades, para conhecer a sua importância nos mecanismos decisórios. Apenas foi obtida a participação da representante do Fórum Comunitário de Combate à Violência.

A distinção dos atores aqui apresentada serve apenas para identificar a posição e evidenciar seu destaque no âmbito da segurança pública e da sociedade. Contudo, para efeito da presente análise, não foi encontrada relevância em nesta classificação, como será focalizado o conteúdo do objeto de estudo, visto que as opiniões se cruzavam de acordo com o conteúdo abordado.

Durante a pesquisa ocorreram alguns obstáculos, que podem ter comprometido a obtenção de resultados satisfatórios. Por tratar-se de um tema muito conflituoso que tem estado presente na mídia, a ausência de transparência,

características básicas do Estado Brasileiro, principalmente no contexto da Bahia, dificultou a obtenção de contato e depoimentos.

Principais dificuldades e limitações no processo de elaboração do trabalho:

- Limitação de acesso a informações da polícia, algumas vezes dificultadas e que muitas vezes nem mesmo existiam em arquivos;
- Complexidade do conteúdo do trabalho quanto à abrangência de análise, o que impossibilita a construção de generalizações;
- Ausência de consenso entre os estudiosos quanto à questão da segurança pública no Brasil, sendo encontradas diversas abordagens de referência, o que dificultou o direcionamento para análise;
- Quantidade pequena de atores entrevistados, já que nem todos gravaram entrevista e outros que, mesmo após contato, se omitiram e não serão citados;

A seguir são apresentados os resultados obtidos das informações coletadas em questionários e entrevistas, gravadas ou não, conforme o conteúdo do objetivo da pesquisa.

5.2 - UMA INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA BAHIA: O PONTO DE VISTA DOS ENTREVISTADOS

Após a realização das entrevistas, as informações obtidas foram confrontadas com o referencial teórico apresentado em seções anteriores. Foi verificada uma visão bastante diferenciada entre os atores abordados referente alguns aspectos da criminalidade e da segurança pública, mas convergente em alguns fatores.

a) Criminalidade e Dados Estatísticos divulgados

Quando questionados sobre a violência e criminalidade nacional, alguns entrevistados consideraram tratar-se de um problema social mundial, cujo controle deve ser realizado pela polícia como órgão representante da sociedade. Mas diante do quadro de criminalidade nacional, pode-se afirmar que a criminalidade está substancialmente concentrada nos grandes centros urbanos, onde há necessidade de medidas específicas para o combate.

Nós temos 5601 municípios no Brasil. Desses 5mil e poucos, 90% não atingem 50mil habitantes. Desses 50 mil habitantes, 90% não têm essa violência que se está colocando, que está se discutindo nas estatísticas, que está nas grandes metrópoles. **(CD)**

Quando feita a comparação com outros estados no contexto nacional, o estado da Bahia tem posição de destaque, pois a criminalidade (a Bahia) “*está alcançando níveis altíssimos de violência*” (SH), entretanto, não se encontra entre os piores. Os mais elevados índices são evidenciados nos crimes contra o patrimônio (furtos e roubos), em constante crescimento, como citado: “nossa grande criminalidade é criminalidade contra o patrimônio” (SH). As taxas de homicídios e demais delitos contra a vida, mesmo elevadas, têm permanecido estáveis. “*A Bahia tem figurado entre os Estados com os menores índices de homicídios do país,*

conforme levantamentos estatísticos feitos por instituições nacionais e internacionais” (KA)

O combate à violência requer ações operacionais específicas, direcionadas e conjugadas entre as polícias para obtenção de resultados efetivos. Como problema multicausal, está associado a questões econômicas, sociais, culturais e políticas, cujo controle deve ser realizado através de políticas públicas. Necessita de ação política nacional que dê real atenção a políticas públicas setoriais de segurança. A esse respeito algumas opiniões destacaram-se:

- *A criminalidade parte no primeiro plano da questão social do país. Se nós não temos uma educação, não temos uma saúde, lá na frente ela vai explodir em algum lugar. (WC)*
- *Através de políticas públicas, prioritariamente na área educacional. A polícia somente pode combater as conseqüências. As causas geradoras da criminalidade precisam ser combatidas com medidas educacionais e socioeconômicas (FN)*
- *Apenas só é observado, o enfoque que o Estado dá na questão da violência, está na questão da marginalização, ou seja, olha como se fosse o braço repressor do Estado. não se olha o lado diferente da coisa que é o estado. A marginalização do Estado com relação à própria sociedade. (CD)*
- *Segurança pública, ela envolve todos os setores do Estado, não só da segurança pública, da questão de polícia, não. Ela envolve educação, envolve saúde, ...(CD)*
- *A violência na verdade é uma pressão de desarranjo social. De disparidade, de desequilíbrio na sociedade que é muito grande. E isso (a violência) é um campo, uma expressão do desequilíbrio. Desequilíbrio que vem de todos os campos. (...) Mas pensar violência, encarar a violência, permite compreender melhor a sociedade. Isolar a violência, para dizer que não tem nada a ver com você, a violência, sabe, assim, se encher de chaves, não me protege e não me ajuda a entender a situação e a intervir na situação para mudá-la. (EK)*

Por outro lado há uma corrente de estudiosos que acredita na violência como problema de saúde, e apoiados por organizações sociais como o FORUM, desenvolve pesquisas e mobilizam discussões sobre o assunto.

A violência é um problema de saúde. Se a violência é um problema de saúde, você tem que pensar para o enfrentamento, em coisas como a promoção de qualidade de vida. Porque é uma forma de criar contraposição. Promoção é mais amplo e mais básico. (...) A gente trabalha pensando que violência é um problema de saúde. É um problema complexo. É um problema de saúde. Tem uma utilidade por duas razões específicas: 1º) ele é um problema de saúde porque é a segunda causa de morte, então não tem como escapar; 2º) porque o que não é morte, é geração de doença nosso. Pode causar perda de capacidade que é o mais obvio, até as outras coisas, mais sutilmente psicológicas, e distúrbios até sociais, ocupacionais que você esquece que isso tem a ver com a violência. (EK)

O que existe de informações na Bahia concentra-se na SSP/BA através da CEDEP, que faz o levantamento de informações sobre ocorrências policiais, condensa as informações e produz relatórios de dados estatísticos apresentados dentro da esfera do governo, sem contudo, fazer o tratamento dos dados, que muitas vezes apresentam falhas ou faltam dados para esse fim. Outras instituições não governamentais que trabalham com o tema da violência, cujos estudos estão concentrados em Salvador como um todo, ou nos subúrbios da capital, poucos são os dados levantados. Conforme citado, o CEDEP *“faz uma contagem preciosa ao nível do que eles podem fazer, isso não dá retorno para a sociedade e nem tão pouco há publicações sobre isso”* (JÁ)

O FORUM, por exemplo, não possui informação sobre o crime no país:

Acho que o FORUM tem contribuído para abrir a informação sobre a violência, mesmo de forma restrita. Quão relevante é isso, fica difícil de dizer porque não dá para se saber quanto peso tem o FORUM nas modificações que estão se passando na sociedade. (...) Nunca fizemos avaliação quanto à criminalidade no Brasil. Então, o Fórum não tem uma avaliação com relação à criminalidade no Brasil. O Fórum tenta acompanhar, Não andamos fazendo isso. Não temos verba nem tempo. (EK)

Os dados oficiais, suspeitos de sofrerem manipulação política, podem ser contestados, mas já se apresentam elevados, o que significa supor que os números reais devem ser maiores ainda: “*O governo mascara mesmo a estatística. (...) se o governo fosse divulgar realmente a violência e criminalidade que ocorre no Estado estaria todo mundo assustado*” (WC). Podemos destacar ainda que os dados estatísticos “*são dados que muitas vezes não refletem a realidade, porque a técnica utilizada pra colher os dados estatísticos, talvez não seja a melhor técnica. Isso é uma coisa perigosa, porque pode atender a interesse políticos em determinados períodos*” (SH). Mas há quem não concorde com isso, como citado: “*a coleta inicial de dados é um simples registro. Mas acontece muito mais do que é registrado. E tem várias razões disso, (...) não aceito a coisa fácil de que a polícia quer esconder o que acontece*”. (EK) E por outro lado há também a especulação jornalística para alarmar a população, “*porque o que o que a mídia vende é sangue. E tem que alimentar esse sangue*” (CD).

A criminalidade na Bahia, “*é difícil de ser medida porque nós não temos agências que trabalhem os dados e muitas vezes ela é contada, mas não é analisada*” (JA). Há grandes divergências quanto aos dados, na apresentação dos gráficos, na base de amostragem, nas características da coleta de dados, dentre outros, a depender da fonte pesquisada, o que dificulta uma adequada consolidação de informações, já que “*o grande calcanhar de Aquiles da SSP é exatamente o setor estatístico*” (SH). A coleta de informações ainda é manual, em sua grande maioria, e, portanto, sujeita a falhas.

“A coleta do início da década de 90 tinha uma coleta muito bem feita pelo sistema de estatística da polícia civil. Eles tinham aproximadamente mais de 100 pessoas que faziam a coleta de dados de todas as delegacias de Salvador e também pegavam dados das regionais do interior. (...) é uma preciosidade que reporta esses dados que são fantásticos. (...) O que nós temos hoje é um serviço de estatística e informações criminais que fica na PC. A PM nunca se importou com coleta de dados. Então ela não sabe o que produz em termos de serviço policial ostensivo, e as informações nunca se encontram. É uma coleta unilateral.” (JA)

“É um trabalho, com esforço muito grande de consolidação de informação que é usada só para a base operacional e se perdem muitas informações,

porque não dá conta de usar do jeito que ele tem para trabalhar, se perdem muitas informações sobre a situação de violência que podia se criar a partir daqueles dados, porque ele é trabalhado muito operacionalmente. (...) Há falhas no processo de recolhimento dos dados, desde o preenchimento das guias policiais, por exemplo. É triste. (EK)

Os dados não são trabalhados estatisticamente para a associação de informações e não são feitas análises direcionadas à ação policial estratégica ou para composição de diretrizes em políticas públicas sociais ou de segurança.

Mas na verdade não é porque é quantitativo e não qualifica aqueles dados. Porque é uma informação usada operacionalmente, no trabalho, para decidir se vai colocar a Companhia aqui ou ali, aumentar, sabe, aumentar o policiamento aqui ou ali. Então, tem muita informação disponível, é trabalhada de uma maneira que eu acho fantástica para as condições que é trabalhada. É fantástico ela ter informação todo o dia, toda semana pode ter isso consolidado. Agora, como é manual, é fax e tal de risquinho, porque é assim que elas consolidam, depois elas fazem os gráficos. Mas a coleta do material é fax de cada delegacia, fax, telefone e risquinho, no sentido de juntar as folhas. Então ela é feita desse jeito, claro que ela tem que focalizar as coisas que ela precisa para a operação da polícia. O que é que eu penso dali: é que tem um trabalho hercúleo, hercúleo, e que tem a utilização que a polícia precisa, mas que poderia, tanto a polícia quanto à sociedade. (...)

A questão é a forma como eles estão elaborando, estão sendo trabalhados. Porque da forma como eles são consolidados, eles fazem o corte muito específico para a operação. Lá tem tudo quanto é dado para você desenhar o perfil. Só que eles estão espalhados. Você tinha que fazer todo um recolhimento de novo, para tratar, para ser mais amplo. No observatório é o que agente tem começado a conversar com o pessoal do CEDEP, é de como a gente pega as informações de cada ocorrência, as informações inteiras. Assim, me importa saber de onde era, onde morava aquele marginal, que foi preso, morto ou não sei o que lá. Me importa de onde ele era residente. (...) Para a secretaria, o que importa é onde ocorreu. É o que eu chamo de operacional. (EK)

De acordo com os gráficos de dados sobre ocorrências policiais mostrados no Capítulo 3, os maiores quantitativos de ocorrências criminais se concentraram no período C, gestão da secretária Kátia Alves, quando os dados divulgados foram contestados:

É que no período de Francisco Neto houve uma transparência, ou seja, você sabia das estatísticas. Na época de Kátia houve uma omissão e manipulação das estatísticas. Uma forma de manipular as informações, do que era furto, do que era [furto] qualificado. Tudo ia para outros. E tudo só era registrado quando estava nas ocorrências. Portanto houve uma forma, uma estratégia muito bem feita, de como você tumultuar as ocorrências, e também, claro, na hora dos resultados, você diz que tinha zero. Eu disse isso na greve nossa. (...) A outra secretária, tanto mentia como omitia: manipulava, alterava. Mas porque tudo isso? Porque não tinha uma coisa chamada participação popular, ou seja, não existe um conselho de segurança pública em que a sociedade tinha o direito de participar das decisões. Então se manipula as informações, sempre que se está no pior, são os órgãos que estão envolvidos com isso. E não tem interesse de que a sociedade tome conhecimento da realidade do que está acontecendo no Estado. (CD)

Contudo, levando-se em conta que a gestão questionada representa o período de informatização da polícia, quando as informações passaram a ser mais facilmente apresentadas, podemos considerar o aumento da visitação de queixosos a delegacias reformadas como o motivo do aumento das ocorrências, somando-se a isso o agravamento das condições socioeconômicas da população.

b) Instituição Policial: Influência histórica e caráter repressivo, desempenho e remuneração;

As organizações policiais oficiais componentes do Sistema de Segurança Pública, definidas em lei, possuem regimentos próprios independentes e

concorrentes, com normas rígidas, cuja tradição histórica e o costume imprimem o caráter repressivo de controle da ordem pública.

“No Brasil, a solução para os problemas sociais sempre esbarrou num sistema político autoritário, de manutenção dos privilégios, que tem raízes na própria formação de nossa sociedade. Estas questões se agravaram nos últimos vinte anos, com um sistema político repressivo e um falso conceito de segurança nacional, que modificou inclusive o papel das policiais. Estas foram orientadas para garantir a ordem política em primeiro lugar, relegando a segundo plano a função de dar segurança ao cidadão” (PIRES, 1985, p.58)

As declarações sugerem que o uso da violência tem ocorrido de forma irregular, ilegal, demonstrando abuso de poder, e algumas vezes a violação dos direitos humanos. São alegações sobre o tema:

- *Se essa polícia é militarizada ou não, é outra questão. Nós temos por tradição, por causa da nossa antiga Guarda Nacional. Isso é coisa do Império, o ranço do Império. (SH)*
- *(A PM) uma corporação criada de acordo com o sistema das forças armadas, quanto sua formação e procedimentos hierárquicos, foram determinados pelo regime militar, por força da necessidade da disponibilização de um efetivo sob sua influencia direta nos Estados da Federação (FN)*
- *A nossa polícia é repressiva, não tem um conceito preventivo. (CD)*
- *Agente tem realmente essa índole aqui de reprimir mais. Isso também tem muito a ver com o estilo político adotado pelo Estado. (SH)*
- *Desde o início da sua existência ela sempre foi repressiva, e o policiamento comunitário visa, entre outros objetivos, exatamente eliminar essa necessidade de repressão. Precisamos também recuperar a credibilidade (ER)*
- *A prevenção quando se fala em Segurança Pública é a presença de policiais nas ruas e boas estratégias de combate à criminalidade em comunhão com a força do Poder Judiciário na sua missão de aplicar o rigor da Lei. (FN)*

- *A PM atuando como policia preventiva é engodo. A PM não sabe quase nada de policia preventiva. (JA)*
- *O estado está pecando na policia preventiva, e também em um investimento maior na área da policia investigativa. (SH)*
- *Quando nós fazemos uma conscientização nos policiais e ele terá que atuar mais voltado para o lado educativo e não no lado repressivo, aí vamos alcançar um estado de grandeza que até então nós não temos. Isso nós não temos fruto da preparação profissional do policial e da história que nós vivenciamos. Isto é uma questão educacional histórica. Não vai se mudar da noite para o dia. (WC)*
- *Em uma assembléia de policiais passarem certas informações de como ele deve se comportar, como ele deve agir como cidadão, um cidadão policial, mas vêm os estatutos, vem a legislação que empurra esse policial a agir de forma bastante repressiva, ou seja, uma ferramenta, um instrumento que na verdade nós somos usados para matar, usados para prender (CD)*

Conforme citado ainda, para exercer o poder, alguns policiais, apoiados ou não a grupos particulares, ou a organizações criminosas, pactuam ações de crime paralelas a suas atividades para transporte, suporte em segurança, execuções a suspeitos e a comprovados delinqüentes, nos denominados “grupos de extermínio”. Como diz o ditado, violência leva à violência, e o resultado para a sociedade é desastroso.

- *O policial mata a primeira vez,... Ele diz: minta. ... Ai (eu) dizer: para cima de mim? Daí em diante ele vira um verdadeiro exterminador. Aí não tem mais nenhum sentimento. (CD)*
- *Quem ingressa em grupo de extermínio, o final é a morte. (JA)*

Somado a isso há violação de conduta no ambiente das organizações policiais, por meio de omissões, subornos, extorsões, adulterações documentais, na conhecida corrupção, conforme abordado:

- *A corrupção na verdade, ela existe em qualquer lugar. Mesmo nos países socialistas, existe a corrupção (CD);*
- *Existe mais é pouca corrupção (WC);*
- *Existem problemas de desvio, não há como negar, porque isso é um problema nacional, e em outras circunstâncias, mundial. Corrupção tem em todo lugar (ER);*
- *Corrupção existe em qualquer setor da atividade humana se não houver controle e fiscalização (FN).*

O trabalho da polícia na Bahia, em detrimento dos índices de criminalidade apresentados, ainda é considerado satisfatório pelos entrevistados, conforme os seguintes relatos:

- *A segurança na Bahia é ótima! Dentro do contexto nacional e de criminalidade (WC);*
- *Mesmo ganhando pouco, nossos policiais têm demonstrado dedicação e empenho no exercício da sua atividade (FN);*
- *Eu considero a polícia, na segurança pública da Bahia, a melhor polícia do Brasil. E vou explicar por que. Nós não temos os recursos que outros Estados têm. Estados até mais desenvolvidos. (WC)*
- *Nós temos uma policia boa na Bahia. Nossa policia é uma policia investigativa (SH).*

A policia na Bahia pode ser considerada como uma organização pública, pouco profissionalizada e não especializada, que necessita de modernização (reforma das estruturas hierarquizadas e burocráticas) e reaparelhamento, usualmente limitado até então ao denominado “trio-parada-dura”: viaturas, armas e munições. Isso gera algumas insatisfações dos profissionais, conforme declaração:

Agora, em nível de segurança pública, no que pese, nós não temos equipamentos, nós não temos manutenção ao policial quando sai das escolas, manutenção de qualificações técnica profissional. A gente cumpre

o nosso horário, com sacrifício. Nós estamos é trabalhando com segurança, e o que a gente ganha em troca com isso? (WC)

O efetivo de policiais poderia ser maior para o contingente populacional do Estado, em especial na capital e nas grandes cidades. Mesmo tendo sido realizados concursos e contratações, no período, é confusa a distribuição dos funcionários, principalmente no que diz respeito a profissionais especializados da SSP/BA, que podem não ser policiais de carreira, mas funcionários nomeados para cargos de confiança.

No que se refere a treinamento para policiais, os entrevistados consideram como insipiente, muitas vezes raro, limitando-se a cursos de formação na PC, ou alguns cursos regulares no caso da PM (a PM possui em sua estrutura áreas de treinamento, qualidade, corpo médico, dentre outros), principalmente para oficiais de posição hierárquica mais elevada. Os cursos na área de relação interpessoal não foram considerados de relevantes para o trabalho na Segurança Pública. Por outro lado, avaliam que os conteúdos abordados em treinamentos específicos necessitam de atualizações quanto a técnicas e práticas operacionais. Sobre treinamento da polícia os entrevistados declinaram ainda as seguintes observações:

- *Não basta aparelhar, comprar armamentos, viaturas. Isso não resolve. Nós temos que investir no homem, no policial, naquele que está desempenhando o papel. (SH)*
- *Esses alunos oficiais, quando formados, detêm o seu saber. Não passa para a tropa esse conhecimento. Até por que, vão exercer funções nos gabinetes, vão exercer comandos direcionados, mas quem está no dia-a-dia da tropa é o soldado de polícia, que não tem a oportunidade. (WC)*
- *Você pegar 3 mil policiais, botar na academia e treinar eles, de forma totalmente dentro do que a sociedade quer ... ele vai ser um instrumento, um repressor, e não um homem do povo, ou seja, um não conciliador, um não gestor. (CD)*

- *Tem que botar a policia na sala de aula. Não é trazer esse pessoal aí desse Amana Key¹¹, que não tem nada a ver, não entende nada de segurança pública. (...) botar na sala de aula e ficar “conto da carochinha” e defendendo o governo, não vai não.(WC)*
- *Eu se fosse administrador eu diria assim: dia 31 de dezembro eu quero que se faça um balanço da unidade. O que é o balanço? Quantos inquéritos abertos, quantos fechados. Quantos policiais em serviço. Quantos policiais feridos ou que estão em licença. Tudo isso publicado anualmente. Porque se eu fosse saber ao longo de uma série, quantos policiais eu tinha por ano na corporação, eu teria conseguido identificar.(JÁ)*

A questão da remuneração da polícia, um dos fatores desencadeadores de conflitos grevistas, é um dos maiores itens de insatisfação, isso porque mesmo se tratando de uma atividade de risco, os salários na Bahia estão entre os mais baixos do país. Uma forma de comprovar está no fato de o Estado gastar bem menos que o limite estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo o salário uma despesa no orçamento da SSP/BA, que está estipulado em planos plurianuais definidos em lei, tem restrição inclusive para a prática de reajustes. O baixo salário dos policiais também pode ser considerado elemento de risco para incidência de corrupção na corporação policial, diante do aviltamento das condições de vida do profissional. Sobre este item, os entrevistados declararam:

- *É importante que os policiais sejam bem remunerados, bem pagos, porque os baixos salários, a falta de estímulo, a falta de apoio ao policial. Isso pode gerar uma série de problemas. É uma forma de deter a corrupção. (SH)*
- *O governo com essa política salarial perversa (...) quando a pessoa se vê como profissional de segurança pública, profissional policial, ele supera todas as dificuldades. Supera tudo e vai para o trabalho dele. O seu sacerdócio é o trabalho policial. Agora, se tivesse uma boa estrutura salarial, ajudaria. Mas não é o fundamental. Eu digo que o salário não é fundamental para ser um bom profissional. Mas ajuda. Dá tranqüilidade, dá*

¹¹ Treinamento de integração entre as polícias (PC, PM, PT), segregado por níveis de postos da polícia.

conforto, deixa a família bem. Mas o sacerdócio é o policial que está dentro de cada um. WC)

- *A parte pessoal, de gente, não é discutida. Não há planejamento para isso. Porque está no orçamento: só pode gastar tanto de salário.(CD)*
- *Nas garantias trabalhistas até hoje não avançamos em nada. Até hoje nós brigamos por insalubridade, por adicional noturno, por hora extra, por uma melhor formação educacional, por melhores equipamentos pro dia-a-dia do trabalho, tratamento de qualidade, e não mudou nada. Ao contrário, nós estamos trabalhando com o suor do rosto. (CD)*

Conforme conteúdo abordado, foi verificado que não há avaliação do desempenho no trabalho policial ou qualquer relação de produtividade. Não há plano de carreira, por exemplo, para os servidores da segurança pública na PC, mas distribuição em classes de cada categoria, de acordo com as vagas e estipuladas para cada cargo ou função definidas em legislação, que nem sempre atende às necessidades de serviço, as quais somente podem ser alcançadas em promoção por antiguidade ou merecimento. Levando-se em conta que a maioria dos policiais somente se aposenta por problemas de saúde ou compulsoriamente, como as vagas na segurança pública são fixas, a espera por uma vaga dependerá, em último caso, da morte de um deles¹². No processo de promoção, as qualificações contam pouco. O que mais prevalece é o tempo de permanência em cargos de confiança ou a avaliação da chefia imediata, subjetiva, ou seja, sujeita aos critérios personalistas.

Na PC isso hoje é muito claro. Hoje em dia você tem delegado nas unidades especiais, que já têm mais de 40 anos na atividade policial e não saem. Ficam inclusive empatando a carreira de pessoas que estão lá dentro e que podem produzir num cargo mais alto. (JA)

As organizações de classe dos profissionais da segurança pública no Estado atuam para conscientização dos policiais e lutam por conquista de melhores salários e benefícios em valores agregados, tais como habitação, saúde e educação, não

¹² De acordo com a Lei nº 6677/94 – Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, a aposentadoria dos policiais é concedida quando completados 30 anos de trabalho para mulheres, 35 anos de trabalho para homens, ou em caráter compulsório aos 70 anos de idade.

possuem, assim, recursos para investimentos, conforme declarado pelos seus representantes.

No que se refere ao combate à criminalidade foi possível identificar que as operações policiais parecem desarticuladas. O conflito de divisão das polícias quanto a distribuição territorial, de acordo com as suas competências concorrentes e divergentes, está relacionada a disputas na distribuição do trabalho e de recursos, de acordo com a citação: *“o que você tem são operações desencadeadas pelos órgãos de segurança pública e cada um faz ao seu bel prazer, sem modelo administrativo”*. (JA)

Conforme sugere COMBLIN (1980, p.27):

O que vemos na atualidade é uma polícia despreparada, que não tem a população como aliada e que chega a ser temida pelos cidadãos. A eficiência do trabalho policial não depende somente de novas técnicas, novos equipamentos, e grandes efetivos. Tudo isso ajuda, mas o mais importante é que o policial esteja treinado e qualificado, adequadamente ao combate da criminalidade, e trabalhe com informações precisas, planejamento estratégico e seguindo critérios de inteligência policial.

Nesse contexto, surge a questão polêmica entre união e integração das polícias. Diante da segregação entre as polícias desde o processo de formação histórica envolvido, parece impossível unir duas corporações tão distintas, pois se hoje há conflitos, esse seria o motivo de uma implosão com conseqüências de grandes proporções. Mais sensato parece ser a integração do trabalho entre as corporações, como vem sendo proposto pela maioria dos estudiosos da área, mesmo porque, duas corporações trabalhando juntas é fator fundamental para haver controle mútuo e evitar a concentração de poder, para uma atuação típica de organizações públicas de um sistema democrático.

Foram pontuadas as seguintes observações:

- *Então essa dicotomia [PM e PC] é ruim até certo ponto para a sociedade, mas ela é também benéfica. Existe aí duas coisas interessantes. Ela é ruim*

porque você não tem continuidade na prestação do serviço. Mas para a sociedade isso é bom, por quê? Porque uma controla a outra. Porque não existe um controle externo. (JA)

- *“Em qualquer lugar do mundo há de existir uma polícia ostensiva e uma polícia investigativa. Isso é em qualquer lugar do mundo”. (SH)*
- *Até meados da década de 90, tinha inclusive o acirramento de estarem ocupando o mesmo espaço territorial e não se reconhecerem. Então, essa briga é velha. É desde a origem. (JA)*
- *Nós temos duas polícias: uma está fraca e uma está para cair pela tabela. (...) Nos países mais evoluídos existem os seus departamentos de divisão. Na Bahia também tem. Mas também entendo que já está mais que na hora de haver uma integração entre as polícias e os profissionais, porque polícia é uma só, cada uma com os setores diferentes, mas está mal em integração. (...) O primeiro passo seria desmilitarizar as policias militares. Passaríamos a ter uma única polícia com departamentos específicos. Essa história de se ter PM e PC é ruim para a PM e não é bom para a PC; e péssimo para a sociedade. (WC)*
- *Se formos unificar as polícias, como é o sonho de muita gente, nós temos que fazer setores dentro da polícia que façam a polícia ostensiva e setores que façam essa polícia investigativa. (...) Eu sou a favor dessa unificação das polícias. (SH)*
- *No mundo inteiro, em poucos modelos policiais obtém uma união. A gente vê em filmes americanos aquela coisa bonita, né, a intersecção entre fardados e civil, na verdade, não existe. Mais de um tipo de serviço que eles prestam num determinado momento no estado policial. Mas aqui no Brasil é muito clara a repartição. A PC, ele nasce por meio de um processo que é da justiça. (JA)*
- *O argumento era que ou você conserta o Chevette que era a policia de hoje, ou você tenta reparar um avião, em pleno vôo. A dificuldade é enorme. Então, nos dois, reparar a policia hoje, o Chevette velho é mais fácil, as peças são velhas também, não tem nenhum mistério. Isso aí você já está*

fazendo quando você pega o plano plurianual e dá a destinação de alguns milhões para a polícia. (JA)

Foi possível identificar que não houve consenso dos entrevistados sobre a questão da integração ou unificação das polícias. As opiniões são inclusive contraditórias em algumas colocações. A maioria deles concorda com a necessidade de integração, de duas instituições que devem ser distintas, uma polícia ostensiva e outra investigativa, uma controlando a outra, mas a sociedade deveria controlar as duas. Entretanto foi considerada a possibilidade de haver uma unificação, com departamentos específicos de atuação. Levando em conta o modelo americano, há dúvidas quanto a sua real eficácia.

É importante lembrar que a divisão das polícias é comum na maioria dos países sendo parte da mesma corporação ou não. O importante é que o trabalho seja conjugado para que o resultado seja único. Do ponto de vista operacional, a integração promoveria a continuidade das atividades policiais, desde o planejamento até as estratégias de ações.

A descentralização administrativa que deveria vigorar nas polícias facilitaria as decisões, direcionaria melhor a atividade operacional. Mas do modo como vem funcionando cria implicações prejudiciais quanto ao efetivo de policiais desviados de atividade fim para funções administrativas, desfalcando o efetivo das ruas. Uma forma de identificar esta conseqüência foi questionada por um dos entrevistados: “*o que é contar policial por habitante? São os que estão na rua ou os que estão empregados?*” (JA), sugere também:

Em volume muito maior, o desperdício, está para acontecer na Bahia o maior desperdício de policiais que vai ocorrer além do que já ocorre na PM. Na PM, cada unidade é responsável por licitar contratos, fiscalizar e tudo administrativamente. Na PC, quem faz isso é a SSP. Isso é uma logística de distribuição. Boa ou ruim, mas ele funciona assim. E também alcança o DPT. Hoje, cada delegacia vai funcionar como unidade administrativa, (JA)

Claro que o questionamento não implica em sugerir a transferência dos cargos administrativos para serem exercidos por gestores externos à Segurança Pública, evitando que os policiais sejam retirados das ruas, mas que o efetivo de

vagas em cargos e funções seja ampliado para atender tal transformação, sendo contabilizado, para efeito estatístico de identificação do policiamento, apenas os policiais em atividade fim.

Alguns sugerem a municipalização da polícia como uma forma de descentralizar e direcionar melhor as operações policiais. Assim, o município por ter área territorial pequena, poderia focar melhor a ação policial. Mais ainda que a competência de gerir a segurança pública seja do Estado, o município deveria participar de decisões sobre segurança pública dentro de seus limites espaciais.

o município deve ter, deve se sentir responsável e ter o que dizer a respeito, com a relação a segurança no Estado, disso eu não tenho dúvida. Eu acho que tem que intervir. No caso eu tenho um gestor municipal que tem uma área fundamental como segurança, que ele não tem nada a ver, é do Estado (EK)

Como sugestão, *“para entender a polícia, não vá para a capital, vá na pequena cidade. Estude os municípios pequenos e aí veja como funciona. Aí você vai expandindo de acordo com o que cada município tem”*. (JA)

c) Política de governo e Segurança pública na Bahia: balanço de gestões, recursos e aplicações, projetos e programas para a segurança;

A história da política na Bahia foi marcada pela centralização do poder nas mãos de grupos familiares influentes de fazendeiros e intelectuais. Do coronelismo para o militarismo, e finalmente, com a abertura democrática mesmo que restrita em alguns direitos populares, resistem o poder, o controle e a hierarquia, em política centralizadora. E continua centralizada até hoje no grupo liderado por ACM. Adorado por alguns e odiado por outros, ACM administrou politicamente nas últimas décadas a Bahia com mãos de ferro, e seu grupo no poder imprimiu sua marca, de política personalista, em uma modernização com ideais políticos conservadores, detendo o controle das diferentes esferas públicas.

- *A Bahia é um Estado ainda, do nordeste, nordestino, que tem uma cultura altamente violenta, por causa até do poder central. Uma oligarquia, a gente sabe muito bem disso. (...) Mas vai ser muito difícil ainda dizer que a gente acabou definitivamente com o controle do Estado, esse controle dos coronéis. Não coronéis que eu digo de patente, mas coronéis donos de engenho, achando que isso aqui ainda é uma província. (CD)*
- *A história é essa, (...) salvo raras exceções, estamos voltados para aquela época do militarismo. (...) Achando que a vontade pessoal tem que estar acima da lei e tem que cumprir cegamente a obediência de quem esta no governo, ao invés de preparar eticamente os policiais com profissionais de outras áreas e não só de déficit quartéis, e vai finalizar nessa deficiência que está aí. (...) O poder se concentra nas mãos de grupos de famílias, tal como era no império. Não evoluiu de forma nenhuma. (WC)*
- *Porque não atingiu ainda a questão da democracia plena. Nós estamos com o rótulo de democracia. Nós estamos ainda em oligarquia, em todo o Brasil. Não apenas no Estado da Bahia. (CD)*
- *ACM é um governante pragmático que cobra resultados efetivos (...) A continuidade da política de segurança pública entre ACM e Paulo Souto resultou num inquestionável benefício para a população. (...) Particpei de uma equipe de governo muito bem sucedida(FN)*
- *Enquanto você tem um processo de modernização em andamento. O outro líder que está agora, eu não sei a capacidade dele. Mas comumente as pessoas querem imprimir uma chancela pessoal em modelos administrativos, acaba descartando aquilo que vem aí. Muda o governo, muda a estrutura, (...) Muda tudo. Na Bahia muda tudo. Mesmo sendo da mesma corrente política. Hoje já existem ACM 1, 2 ,3 e vem aí. (JA)*
- *Aqui existe: faça, não pense, cumpra-se [hierarquia]. Até nos termos que você tem aqui: nestes termos, pede deferimento. Aí o cara lá que hoje é coordenador, que antes era diretor: **cumpra-se!**. A linguagem é apropriada para a questão do poder, ... de mandar.(CD)*

Referente à Segurança Pública na Bahia e o trabalho da secretaria do Estado, os entrevistados consideraram reais as dificuldades encontradas pela SSP/BA. Trata-se de uma secretaria de difícil administração em decorrência de sua complexidade, sendo a segunda maior secretaria de estado em quantidade de servidores públicos, uma das maiores em orçamento, mas com recursos limitados, cujo trabalho é direcionado principalmente para atendimento ao público. Para seu efetivo funcionamento, deveria seguir políticas de segurança públicas elaboradas com base em planejamento estratégico que satisfizessem aos anseios da sociedade.

As opiniões foram controversas sobre as políticas de segurança traçadas pela SSP/BA, chegando a sugerir a transferência da pasta para a área judiciária, considerando o tratamento de delitos, conforme transcrição das declarações:

- *A SSP (pasta) é indiscutivelmente uma das mais complexas e difíceis em qualquer administração pública. (...) Acredito que temos tido boas Políticas de Segurança Pública na Bahia, onde os índices de criminalidade e violência são considerados razoáveis quando comparados nacionalmente. (FN)*
- *A SSP, é digamos, um corpo sem cérebro. (...) A coisa sem cérebro que eu identifico que é a SSP que nunca conseguiu traçar uma política de segurança pública para o Estado (JA)*
- *Segurança pública faz parte de um sistema. Um sistema que deve compreender o sistema judiciário, no caso, do poder judiciário, a polícia judiciária e o ministério público. (..) “falta de entrosamento entre o ministério público, o poder judiciário e a polícia judiciária.” (SH)*
- *No dia que a polícia estiver subordinada ao judiciário ou ao Ministério Público, aí nos vamos ter avanço. Fica mais fácil sair dessa ingerência de deputados, prefeito. Fora disso, é mandar, agente chegar e fazer o trabalho.(CD)*
- *A legislação sobre segurança, sobre polícia judiciária, (...) porque há uma diferença sobre o que é segurança pública e a sociedade tem que discutir isso. Segurança pública é questão local. E judiciária é crime. (...) Essas coisas precisam ser separadas. E separadas para se trabalhar. (CD)*

- *É um sistema. Um sistema policial e um sistema judiciário, e um sistema carcerário. Eles devem estar soltos. (...) Ninguém pensou ainda em planejamento de segurança pública de um ponto a outro. É como você pensar numa empresa. (JA)*
- *O discurso desprendido é o discurso clássico. Um diz que a segurança é uma questão de polícia, cada vez mais de polícia. Um discurso de direito. E outro diz que a segurança é uma questão social. Mas só que o social e o político eles se bicam. (JA)*

A opinião sobre o gestor da SSP/BA é de que o secretário enfrenta grandes dificuldades e limitações no cargo. Como se trata de um cargo político, nem sempre são policiais a assumirem a pasta. Entretanto, nem sempre tem poder para definir o direcionamento das ações, seja em decorrência de ingerências externas, seja por conflitos internos. Muitas vezes, passam parte da gestão conhecendo o sistema que é complexo, e dando prosseguimento a ações. Mas tem poder decisório e é o interlocutor do governo para a segurança pública do Estado. Seguem alguns comentários obtidos:

- *No início eu desconhecia as peculiaridades da Segurança Pública na Bahia, mas consegui fazer um diagnostico da situação. (...) Eu encontrei uma máquina que já estava montada e funcionando. (ER)*
- *Fui o primeiro delegado de carreira a ser secretário (era Del. Chefe). (FN)*
- *Kátia foi, para a Bahia naquele período, foi algo fantástico no que diz respeito à abertura do ouvir. (...) Por exemplo, a secretaria tinha [antes de ser secretária] um cargo que não era o maior da PC. Ela era delegada classe B, salvo engano. Então ela ocupava uma classe intermediária. Significava dizer que ela estava quebrando todos os protocolos de ascensão profissional. (JA)*
- *Porque como detentor de suma força policial tão grande, o indivíduo que ostentasse um poder tão imenso e magnânimo, ele poderia interferir inclusive no poder do Estado. (JA)*

- *O fato de existir duas policias enfraquece o poder. E a gente vê, por exemplo, quando um secretário de segurança pública, ele não tem um bom relacionamento com o comandante da PM, muitas vezes a divergência entre uma autoridade e outra leva em conseqüências desastrosas para o sistema de segurança num determinado local. (SH)*
- *Eu procurei fazer um trabalho voltado para a melhoria da policia e um melhor atendimento à sociedade. Infelizmente esse trabalho não pôde seguir adiante por uma série de razoes já conhecidas da Bahia. Digamos assim, que foi o verdadeiro motivo de minha saída da SSP. (SH)*
- *Eu entendo que quando o secretário chegue lá, ele encontre já o espaço dividido. Como ocorre a divisão eu não sei, mas na verdade é uma divisão de poder que, ela talvez seja boa ou ruim. (...) Porque lá você não tem um sistema a de gabinete que aloque para aquelas localidades pessoas capazes de assessorar bem o secretário. Então o cargo existe, mas nem sempre o secretário tem a oportunidade de escolher os seus próprios assessores. Em alguns casos sim, em outros casos já vem a secretaria montada, já é um pacote já fechado. Então você não escolhe, a política é que coloca o individuo lá. (JA)*
- *Esse indivíduo [o secretário de segurança pública do Estado] deveria ser criado dentro de um sistema que transitasse todos os organismos e aí você tivesse primeiro o pragmatismo que é a prática do sistema. Ele chega exatamente como vindo, fazendo ouvido de mercador, para ter idéia de como aquilo funciona. (JA)*
- *E muda também o grau de poder interno no sistema de segurança que tem essas pessoas [de uma gestão para outra]. Aquelas pessoas de situação de poder diferenciado. (EK)*
- *Não é sair do poder, mas chegar ao poder de secretário. Então isso vai exatamente dizer até que ponto tem uma autoridade, a sapiência de onde chega a sua determinação. (...) A figura do executivo, só um indivíduo governador, ele não sabe o que o Estado precisa para a segurança pública. Ele pessoalmente não sabe. (JA)*

Não foi negada a existência de influência política e do controle na segurança pública do Estado. As intervenções externas existem na SSP/BA, e não são pontuais. Muitas decisões e ações dentro da SSP/BA são comprometidas com a política de governo, seja por ações políticas ou ingerências administrativas de hierarquias internas, com características personalistas. Foram citados sobre tal influencia na SSP/BA:

- *Tudo na vida é política porque é escolha humana. Tudo na vida é política enquanto é algo escolhendo. (EK)*
- *A política é que dirige a segurança pública no Brasil. (...) Não existe política. Existe o controle. Existe o dono do Estado. Existe o dono da Bahia. (CD)*
- *tentei fazer um trabalho sério, um trabalho apolítico, um trabalho assim de quem conhecia a segurança pública. (...) A maior prova da influência política na SSP foi o fato de eu não ter ficado lá. Então, como eu nunca fui político, procurei fazer um trabalho técnico, e esse trabalho pode não ter agradado determinados grupos ou determinadas pessoas ou categorias de pessoas e daí porque eu acho que eu passei tão pouco tempo na SSP. Então, eu acho que é uma secretaria que, mais que qualquer outra, ela não pode ser política. É uma secretaria que tem que ser eminentemente técnica. (...) Na minha época era uma secretaria política. E sofria influencias políticas, ingerências políticas. (SH)*
- *Às vezes o secretário faz com muita tranqüilidade, se o delegado não tiver influencia política. Pior ainda o delegado, o oficial da polícia, isso em cargos maiores, que tem importância de discussão governamental, em alguns casos. Quando isso atinge a escala subalterna de execução, que você pode remover um agente ou um soldado da polícia. Quando um secretário não tem autoridade para fazer isso é que eu acho que o poder está comprometido. (JA)*
- *Se o segmento é do governo, influencia por conta do governo. Se o camarada é oposição, não chega nem a botar a cabeça. É boa quando o político que é da seg pública, ele busca projetos e recursos para melhorar a policia. Mas quando ele é policia que está lá dentro para agradar o sistema de governo, ele não tem independência, não fala nada, é prejudicial. (WC)*

- *O secretário de hoje tem a política do exército. Qual é a política do exército? Não crie fato político. Não criar fato político, ou não criar notícia é não dar entrevista. Se eu não alimento, ninguém vai querer saber o que vai dizer. E ela não. Ela era democrática. A democracia nesse sentido fazia com que surgisse notícia. (JA)*

A maior prova de ingerência em gestões da SSP/BA está na existência de indivíduos que regulam as atividades administrativas com maior poder que o próprio secretário, conforme destacado:

É um indivíduo que controla viatura, diária, dinheiro, e hoje no séc. XXI, os computadores funcionam há tanto tempo, as diárias são pagas com relação datilografada e a pessoa, onde estiver, tem que ir lá para assinar que recebeu o dinheiro. (...) Mas o indivíduo é como se fosse uma carga que se passa de secretário para secretário. E até hoje ele continua lá. Então eu não sei como isso se processa. Você tem um sistema do estado que faz o depósito de diária em conta corrente bancária. Tem um sistema que controla aquilo que você utilizou, você pode fazer uma licitação para expedição de passagens aéreas, e o funcionário, ele é humilhado para fazer tudo isso. Então, são todos esses entraves dentro da SSP que impede que alguém tenha condições de planejar. (JA)

Os planejamentos na segurança pública são restritos a ações dos órgãos da SSP vinculados a metas, com base em planos plurianuais, transformados em planos estratégicos. Todo o processo é condicionado por legislações, que definem os recursos e áreas de investimento, dentro dos limites estipulados pelo governo, desde que haja solicitação das unidades componentes do sistema de segurança pública. Os planejamentos operacionais, por sua vez, sob a responsabilidade de cada corporação policial, ficam distanciados, comprometendo os resultados. Anualmente são investidos em torno de 10% do PIB estadual, mas independente dos recursos aplicados, não há como identificar se foram satisfatórios e corretamente direcionados. Foram alguns dos comentários sobre o assunto:

- *Os planos plurianuais, que determinam as verbas que são para emprego na segurança Pública, elas só trazem necessariamente verbas para*

manutenção do sistema que já está. Não trazem verbas para se fazer reinvestimento. (JA)

- *A verba destinada à segurança pública é pouca. Ela divide o valor que for, ela é dividida para a PM e para a Civil, o mesmo valor. (...)Na nossa visão de praça, quase nunca se vê isso, porque fica mais a nível administrativo. Nós sabemos que existe a participação do PNSP, que são milhões, correto? Mas estes milhões não chegam para se saber onde estão investindo, onde são aplicados (...) O estado investe muito pouco. (WC)*
- *Polícia é caro. Segurança Pública é caro. (JA)*
- *Segurança Pública é uma atividade cara e que exige investimentos constantes, nunca se pode dizer que os recursos foram satisfatórios. (FN)*
- *Como elas [as polícias] planejam e nunca foram atendidas, então elas nunca pedem. (JA)*
- *Nunca esses recursos são satisfatórios. Eu acho que sempre se pode investir mais em segurança. (...) Estes recursos estão vindo de forma muito minguada para a Bahia. (SH)*
- *Só investe-se na questão de aparelhamento. (CD)*
- *A policia só pensa para a policia. O que é melhor para ela. E não o que é melhor para a sociedade. Mas porque ela pensa assim, porque nunca há recurso suficiente para atender à sociedade, e sim uma parcela. (JA)*

Quanto aos projetos de financiamento da SENASP através do Plano Nacional de Segurança Pública, iniciados em 1998, foi verificado que o Estado da Bahia foi pouco beneficiado, pois quando o projeto foi aprovado não era implementado, muitas vezes por dificuldades em gerir ou executá-los. Devolveram-se recursos e o Estado foi penalizado com a redução de recursos disponíveis. Levando-se em conta que outros Estados sofram as mesmas restrições, a SENASP devolve as verbas para o fundo de governo. Há quem considere a SENASP uma falácia: “uma fantasia. (...) Aquilo ali é uma vitrine de debates”. (JA)

Dentre os episódios ocorridos na segurança pública no período de estudo deste trabalho, destacou-se a greve de policiais do Estado da Bahia em 2001, maior

movimento conjunto das polícias PC e PM na Segurança Pública nacional, foi um evento de repercussão internacional, que teve implicações políticas, financeiras e consequências sociais. As duas corporações se uniram, sob alegação de melhorias salariais, para interromper suas atividades nas ruas. Os policiais militares tomaram os quartéis e policiais civis interromperam as atividades de delegacias. As ruas sem policiamento foram alvos de “arrastões” em diversos bairros. Ocorreram depredações, estabelecimentos comerciais foram invadidos e transeuntes foram assaltados em plena luz do dia. O movimento ganhou força e as negociações, entre os representantes do movimento e o governo, não avançavam. A greve durou aproximadamente uma semana, quando foi interrompida mesmo sem uma solução para as reivindicações. Contudo, a maior vítima foi a população que sofreu as consequências da ausência do estado em um curto período que trouxe grandes prejuízos públicos e particulares. Alguns dos entrevistados alegaram interferência direta no movimento como responsáveis por sua ocorrência mediante interesses políticos, conforme citações:

- *O movimento grevista, a despeito do que se fala, ele acabou tendo nas entrelinhas o seu pano de fundo político. Não foi algo simplesmente por, apenas uma briga por melhores salários. (JA)*
- *[questão política?] Não. De interesses. Por exemplo, se fosse a política dos deputados, ou seja, quem está fazendo a política do Estado não queria aquela greve.(...) Mas dentro da PM tinha o interesse dos coronéis.(...) De Barganhar, junto ao governo do Estado para Derrubar Kátia Alves. (...) Isso não é político. A política então é o que eu estou fazendo. Mas não é ideológico. E não é uma política partidária. É uma política para interesse, objetivo do grupo. (...) quem controlava todo o movimento era a gente aqui do sindicato. Toda a greve foi planejada dentro do sindicato. (...) Quem também recuou na greve fomos nós. A própria PM, os batalhões, estavam fora de controle. Porque se criaram lideranças individuais, ou seja, lideranças territoriais. Cada quartel começou a criar sua liderança. Aí ficou difícil você controlar esse pessoal todo. (CD)*
- *A greve eu considero como um estado de necessidade. Foi um desespero, quando não existia mais esperança, aí levou os policiais a um movimento*

badernista. Sabemos o conflito que é, as dificuldades que é, de fazer uma de PM. (RP)

- *Deixar um Estado tão carente sem a PM. Mas serviu para nós sabermos o valor, a importância que nós temos para a sociedade. E também se deu muito pela negligência de nossos governantes, pois o descuido deles com a segurança pública foi gritante. (WC)*
- *A greve da PM tinha uma outra concepção. Cortar as amarras. Cortar as correntes. Porque eles estavam sufocados. Estavam contra a parede em uma hierarquia altamente militarizada. E a PC entrou na greve por questões salariais. (CD)*

d) Segurança Pública e Sociedade: instrumentos democráticos e interação com entidades da sociedade civil

No que se refere à questão da participação social na segurança pública, os entrevistados identificaram que em cada gestão ocorreram manifestações públicas específicas que culminaram em uma determinada ação do governo para atender ao grupo de manifestantes, quando foram desenvolvidos projetos para a comunidade. Então, se a população questionava a ocorrência de assaltos em uma parada de ônibus por falta de iluminação, o governo atendia tal reivindicação. Ocorreram ainda algumas parcerias com as voluntárias sociais, e outras organizações sociais. Mas os entrevistados pareceram desconhecer qualquer tipo de engajamento mais efetivo de participação popular na segurança pública do Estado da Bahia, conforme as declarações apresentadas:

- *Alguns grupos [tinham interesse em segurança pública], mas não possuíam organização. Uma manifestação, ... mas não havia uma ligação maior. Fiz trabalho conjunto com o Projeto Axé e com as Voluntárias Sociais, (...) a implantação de ouvidorias, seja com a implantação de grupos de trabalho interdisciplinares que possam até receber pessoas; serviço de disk drogas e melhoria nas delegacias de polícia de bairro. (SH)*

- *Reuniões para soluções específicas e ligação com organizações como Voluntárias Sociais e ONG's. (KA)*
- *Quem deve controlar a policia é a população, com seus comitês. (JA)*
- *Mas quanto mais você mantém o sistema distante da sociedade, melhor, porque ela fica sua inimiga e você se sente rejeitado. (CD)*
- *Algumas ONG's, algumas organizações sempre buscam parcerias (WC)*

A PM atua diretamente por meio das Companhias e Batalhões distribuídos nas comunidades de bairro, onde fazem o policiamento ostensivo e estão sempre presentes para pronto atendimento emergenciais. São os policiais militares que estão mais próximos ao público e por isso mesmo devem manter um canal de comunicação direto com a população.

Na PC, as delegacias são as unidades de atendimento ao público, as quais agem após acionadas por interesse de queixosos. Tem a função de atender a todos que a procuram, mas cada delegacia engloba vários bairros, e por isso mesmo não parece suficiente para toda população a que representa, promovendo um atendimento deficitário e insatisfatório em qualidade, já que nem sempre é possível dar atenção cuidadosa a todos os casos que chegam para investigação.

As delegacias de policia são células eminentemente democráticas. (...) Democracia se faz com atendimento às minorias e maiorias. (...) Não existe policia discriminatória no Brasil. (FN)

A PM e a PC possuem linha direta de atendimento ao público, através de solicitações pela linha telefônica 190 e de queixas pelas ouvidorias ou corregedorias (as primeiras recebem a informação de queixa e a segunda investiga o caso). Entretanto o sistema de comunicação da polícia apresenta uma enormidade de falhas que resultam em atrasos e erros de informações, mias uma vez lesando o interessado maior: a sociedade.

Os entrevistados visualizaram a necessidade de maior participação social que, de acordo com a gestão, pode variar em intensidade, mas não há como identificar grau de interferência das organizações sociais. A população deve atuar no

controle da polícia, por isso é preciso maior envolvimento de entidades como escolas, igrejas, conselhos comunitários ou outros que comumente se omitem.

- *Tem que ter o envolvimento da sociedade. Você tem igrejas abertas durante o dia, de noite estão fechadas e nas suas marquises tem pessoas dormindo. Tanto a igreja católica como a protestante, como qualquer outra seita religiosa.*
- *Em outras palavras ampliar a área social. Não apenas saúde pública. (JA)*
- *Você tem uma escola pública que fica fechada sábado e domingo, e feriado para a sociedade. Deveria ficar na mão do povo. Deveria ser construída de acordo com a necessidade do bairro. Com anfiteatro, piscina, biblioteca aberta para todos e não restrito só para uns. Pai, mãe, tio, quem está com a chave dela. (CD)*
- *A gente tem politizado a discussão, tem deslocado o foco da discussão da violência, tem podido promover passos que ampliam, ter levado nessa sociedade aqui à abertura do tratamento da questão da violência. (...) O que o projeto quer é manter esse espaço em que as coisas sejam discutidas dessa forma e que se busque articular esforços para buscar solução. O projeto também visa fazer isso. Mobilização. E chamar a atenção para a coisa. (..) Mas quando eu falo de articulação, espaço de articulação, não estou falando só em uma sala de discussão. Eu estou falando em articulação no sentido amplo. (EK)*

A SSP/BA não demonstra ser permeável, já que órgão público gestor do conselho de segurança do Estado da Bahia (CONSEG - Conselho Estadual de Segurança Pública), limita seus componentes aos órgãos específicos da SSP e alguns convidados. Talvez pela idéia de controle da ordem pública inserida na cultura patrimonialista ainda presente em nossa sociedade ou pela ausência de interesse ou representação social atuante. Foram extraídas as declarações:

- *O Conselho Estadual de segurança pública é da SSP, e não tem participação popular. Só os órgãos que fazem parte do sistema de seg. pública. E eles*

nunca se reúnem. Eles agora abrem para a OAB, para a CVE (?), mas não abrem para ao público. Por que isso? Porque lá nós vamos ser, mesmo minoria, fiscalizadores. E aí nós vamos discutir o quê? Política de segurança. Porque eles querem impor. (CD)

- *O conceito de Segurança pública está voltado para a segurança nacional, ou seja, do aparelho repressor, e não do aparelho preventivo. Não existem políticas de prevenção. Seriam os conselhos comunitários. Discutir nos bairros, com a comunidade, com a conexão das escolas públicas, postos de saúde e a delegacia de polícia. (CD)*

Os conselhos de segurança, que deveria ser criados por interesse das comunidades, foram estabelecidos em legislação estadual com a criação da denominada Polícia Comunitária, também chamada de Polícia Cidadã. O modelo é apresentado e administrado pela PM. A comunidade participa com as informações, mas não possui a capacidade de escolha de políticas de trabalho, de acordo com seus interesses para o bairro, ou interfere no órgão policial. Foram citados:

- *Aqui na Bahia por exemplo, os conselhos comunitários que estão sendo criados nos bairros, pela PM. Publica-se no Diário Oficial, que ninguém tem acesso, só mesmo os funcionários públicos. E diz assim: Amanhã, hoje são 04, amanhã, dia 05, prazo para inscrever as chapas dos conselhos comunitários. (...) O conselho é para você sugerir e informar. Mais nada. Então que conselho é esse que eu vou participar, que eu não posso perguntar, uma coisa simples. Quem participa desses conselhos? CD – Todo cidadão do bairro, mais a PM. Só? CD – Só. E outra coisa, de dentro da companhia, funciona na companhia. Se você quiser fora, aí eles criam uma estratégia. Qual? Tem que alugar uma casa. Aí todo mundo tem que pagar R\$ 5,00, R\$20,00. Como ninguém tem, ... (CD)*
- *O Estado criando organizações da sociedade civil, que pela Constituição não deveria estar acontecendo. Que a PM é Estado. E ele vai lá e propõe. Tem modelo de estatuto, modelo de carta, (...) modelo de tudo. E chega lá e propõe e diz que a gente sentou para a gente discutir. (...) Então, dizer que a*

organização comunitária pode fazer ou não pode fazer é meio balela porque chega o poder da polícia e ele pode fazer. (...) o questionamento mais sério não é esse. É o anterior, que a formação, a criação, que é um atentado criar uma organização privada da sociedade civil. Então é o poder da polícia chegando na comunidade. (...) O desenho de formação do conselho não tem nenhuma forma real desses conselhos influírem no funcionamento da estrutura da polícia. (EK)

- *Eu não diria que isso é falha. Não é falha. É propositadamente assim. A segurança diz que está usando instrumentos democráticos de participação, mas esses instrumentos democráticos de participação não são instrumentos de participação porque a estrutura, a forma como eles são desenhados e colocados estruturalmente dentro do processo de segurança , em funcionamento, não tem nenhuma intervenção real. (EK)*
- *Você tem hoje uma marca, um produto que é a polícia comunitária. Esse produto muito bem lançado, muito bem trabalhado, .. a mídia de certa forma comprou essa coisa, porque era um bom produto naquela época, o novo. Você teve uma estrutura da PM que foi desfeita e nem tinha sido testada se tinha validade ou não e ela foi completamente espalhada. (JA)*
- *Projeto Cidadão, quer dizer, cidadania, irrestrito, tal e tal. Conversa fiada. Eles montam um planejamento e chama você para participar disso. Se você não quiser, você está fora. (...) Os conselhos não partem da sociedade, os conselhos partem do Estado. E quando parte do Estado, tenha medo. Porque ele não está dando para você um instrumento para que você tenha a civilidade estão chamando você para ser convocado. (CD)*
- *A polícia cidadã, por exemplo, é cidadã para o povo, mas não é cidadã para a PM. (...) Eu questiono esses “projetos cidadão”. Para qualquer projeto cidadão, qualquer abordagem que se faça tem que passar primeiro pelo homem policial. Não adianta pensar nada de segurança pública se não for voltado para o cidadão PM. Sendo voltado para o cidadão PM para a condição social desse profissional, aí vai surgir efeito. (WC)*

A segurança pública é serviço essencial para a sociedade e deveria ter controle do uso do poder, controle social, garantindo a qualidade e igualdade no atendimento, por meio de sua presença na comunidade, para isso os entrevistados sugeriram um maior policiamento ostensivo, distribuídos de acordo com a necessidade do bairro, conforme a criminalidade apresentada, e não uma distribuição do efetivo por área de interesse econômico ou político. Como exemplo pode-se verificar a existência de um elevado policiamento no Pelourinho e nos bairros da orla marítima, pelo interesse turístico.

- *Nós [policiais] temos obrigações de prestar à sociedade serviço de qualidade. Essa é nossa missão. Não existe lucro financeiro. Existe lucro da satisfação, tanto do cidadão que recebe, como do ... meu, que estou prestando o serviço.(...) num bairro pobre, pior ainda. Porque eles pegam todos os policiais desqualificados e jogam para você. E os policiais que têm boa qualificação eles jogam numa classe mais, ..., mais, como chamam? Abastada. (CD)*
- *Então essa polícia que é feita toda, tida planejada, é feita para atender uma classe média alta. Classe pobre não pensa, não em direito. Tem que ser tratada como animal.(CD)*
- *“Se há polícia extensiva, que esteja naquele local, inibe muito a prática de crimes.” (SH)*

Atualmente muitos estudiosos têm se concentrado no problema da criminalidade, mas conforme declarado pelos entrevistados, seguem interesses pessoais de satisfação ou possuem objetivo profissional de financiamentos a ONG's:

- *Hoje você tem grupos que dizem que estudam a segurança pública, mas eu vejo e seguinte, existem duas finalidades, uma é a satisfação pessoal, uma coisa que remonta depois na guerra fria e aqueles grupos que querem obter notoriedade para ter financiamento político de organizações não governamentais, como é o FORUM de combate. (JA)*
- *Hoje só existe ONG, em sua maioria, para tirar dinheiro do Estado, para, se profissionalizando, deixando seu objetivo maior, sua missão. As ONG's que estão aí hoje, 90% são altamente profissionais, visando tirar dinheiro do*

Estado. (...) Ninguém está hoje realmente preocupado com a cidadania, com a coletividade. Os 10% restantes somos nós, os loucos, os sonhadores, que ainda acham que têm uma perspectiva muito grande de mudança, porque senão você não acha nada.

Sem dúvida, o ponto de vista dos entrevistados é questionador quanto às políticas de segurança pública no Estado da Bahia. Os gestores citaram dificuldades para administrar na segurança pública, dentre impedimentos internos e externos, mas apresentaram alguns dos projetos desenvolvidos no período (1991 a 2002), tendo sido indicadas algumas das restrições de recursos ou operacionais para ações diante do complexo problema da criminalidade. Os representantes dos policiais visualizam deficiências em todo o sistema policial, mas consideram o trabalho essencial à sociedade, por isso mesmo aspiram por melhores condições profissionais para qualificação da atividade policial. A sociedade por sua vez, ainda engatinhando no exercício de sua cidadania, sem efetivo poder de organização, é que continua a sofrer as conseqüências do problema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo investigou a relação entre o Estado e a sociedade através das políticas públicas de segurança direcionadas ao controle da criminalidade na Bahia. Para isso apresentou o contexto de desigualdade e exclusão social do mundo globalizado que segue diretrizes de políticas neoliberais, enfatizada na política de Tolerância Zero, de ação eficaz, mas com resultado duvidoso, que associada aos processos históricos das nações cria tensões que favorecem o enfraquecimento do tecido social e assim contribui para o aumento da criminalidade. Isto porque o Estado neoliberal demonstra menor preocupação social, já que transfere para o mercado ou sociedade civil as atribuições de áreas como educação, saúde e segurança, e facilita a degradação social.

O Brasil é um país que possui um histórico político oriundo de raízes coloniais e de um patrimonialismo autoritário, e reflete um Estado dominador com uma sociedade civil desorganizada, que por isso não participa das ações do governo. As decisões do governo transparecem interesses difusos que não resultam em ações concretas. Um exemplo disso é percebido nas políticas de segurança nacional.

A Segurança Pública no Brasil é competência dos Estados, que seguem diretrizes estabelecidas pelo governo federal. A estrutura formal que foi constituída com base em fatores históricos, sofre influência de políticas ou de interesses pessoais, ou ainda são utilizadas para manutenção da ordem estabelecida em regime de governo. Assim, podemos claramente estabelecer uma correlação entre a política de governo e a segurança pública, já que o governo necessita da segurança pública para estabelecer o ordenamento social, e a qualidade da segurança oferecida direciona o posicionamento da política de Estado.

Neste trabalho foi apresentado um modelo de segurança pública baseado em pressupostos de uma polícia moderna profissional e especializada, levando-se em conta a sua estrutura e as influências políticas. Com base no conhecimento das instituições policiais, este trabalho procurou conhecer as condições estruturais de

funcionamento do trabalho policial, e identificou alguns dos problemas de atuação. Verificou-se que a instituição policial no Brasil tem o caráter repressivo institucionalizado, como organização de modelo burocrático baseado no poder racional-legal, de natureza corretivo-repressiva, resultante do processo de formação política e cultural da sociedade.

O Plano de Segurança Nacional, inserido no processo de reforma do governo, favorece aos estudos e pesquisas sobre as políticas de segurança, que servirão como contribuições importantes de especialistas acadêmicos, desempenhando papéis chaves como consultores das organizações policiais. Diversas soluções têm sido elaboradas baseadas em estudos teóricos, algumas delas viabilizadas pelo poder executivo através de gestores políticos, mas a população continua sofrendo as conseqüências derivadas do problema da violência.

As Secretarias de Segurança Pública Estaduais deveriam integrar estratégias, gerenciamento e operações das polícias para garantir o controle sobre as ações policiais para a obtenção de resultados efetivos. Assim, as operações locais poderiam estar mais bem coordenadas e planejadas para investigação conjunta. Desenvolvimentos tecnológicos e pesquisas, seguindo fundamentos do gerenciamento organizacional moderno são medidas que podem ser implementadas em qualquer instituição policial para melhorar a segurança pública. Como afirmado por SOARES (2001), a primeira medida que deve ser implantada é uma alteração do foco estratégico da polícia, trocando sua prioridade organizacional e operacional reativa pela prevenção inteligente, a qual diagnostica e age sobre as causas, os fatores, as circunstâncias, as condições e as pessoas vinculadas ao cometimento de crimes e desordens, numa determinada área.

O fortalecimento da polícia constitui fator fundamental para as atividades de prevenção, mas não reduz a importância da participação de outras instituições sociais com sugestões da população, além da parceria com outros órgãos públicos e entidades comunitárias que possam contribuir para a prevenção da violência. Para isso o debate sobre segurança pública precisa ouvir os policiais de rua que estão na linha de frente no enfrentamento dos problemas reais. Somente assim podemos criar meios que evitem o desvio de recursos humanos e financeiros das necessidades da comunidade.

A política de governo da Bahia teve origem em uma estrutura oligárquica dominante representada por correntes partidárias em torno de representantes de força regional que dominam até hoje a política local, e sempre foi definida pelos interesses das elites e atua para ela. Muitas realizações dos últimos governos, contudo, apresentando características tipicamente sociais, podem ter caráter difuso ou pretensões meramente eleitorais.

O modelo policial baiano segue o padrão nacional. A polícia está dividida em unidades independentes de centrais de comunicação, academias e doutrinas operacionais, o que parece produzir um elevado custo e atuação insatisfatória. As duas forças policiais existentes, Polícia Civil e Polícia Militar, operam independentes, o que já é um obstáculo para a luta contra a violência, além de dispendioso na manutenção de suas estruturas.

Para compreensão do contexto de criminalidade foram apresentados dados estatísticos do Brasil, dos grandes centros urbanos do país e a exposição dos números de ocorrências policiais da Bahia por gestão de governo. As informações apresentadas não são completas, pois muitos crimes fogem dos dados coletados, seja por receio das vítimas em prestar depoimento sobre os fatos ou descrédito nos órgãos de polícia, mas ajudam na formação de um diagnóstico crítico da realidade. A coleta de dados demonstra fragilidade em decorrência da fragmentação de etapas e facilidade em sofrer modificações. Mas os dados encontrados, mesmo refletindo parte do problema, evidenciaram o acréscimo da criminalidade no estado. O estudo apontou, entretanto, que há diferenças quando comparados os períodos de gestões da SSP/BA.

No contexto político foi realizado um balanço das gestões de governo na Bahia, os projetos e programas para a segurança pública. O governo da Bahia procurou fazer algumas alterações na estrutura da SSP/Ba e buscou recursos no governo federal para investir na segurança pública e implantando programas nas organizações policiais. A modernização da estrutura e a informatização de serviços foram destaques.

Por fim foram contatados representantes da segurança pública no Estado e atores que atuam na área sobre o tema que apresentaram divergentes visões quanto às políticas de segurança pública no Estado da Bahia, no período (1991 a 2002). Foram identificadas dificuldades de gestão relacionadas à estrutura

administrativa, bem como interferências de ordem política. Mas foram desenvolvidos projetos e programas, mesmo com restrições de recursos e resistências operacionais. O policial, elemento chave da segurança pública, responsável pela ação direta contra a criminalidade, carece de qualificação profissional e melhores condições de trabalho. Foi possível identificar ainda que apenas uma pequena parte da sociedade participa quanto a decisões sobre a segurança pública do Estado, seja por meio de representantes de grupos comunitários, organizações não governamentais ou impulsionadas por ocorrências específicas. Há muito que fazer nesta área, pois a segurança pública ainda possui muita rigidez quanto a procedimentos dos órgãos componentes. Isto fica evidenciado pelos conselhos comunitários de bairros em Salvador, criados e organizados pela PM, quando deveriam ser criados pelos representantes da comunidade. Mas, assim mesmo, já representa um avanço da estrutura militarizada da Polícia Militar o interesse em criar mecanismos dessa natureza.

A questão da criminalidade na Bahia e no Brasil levanta a reflexão de revisão dos métodos tradicionais que lidamos com o crime. As ações mais eficazes estão relacionadas a programas e estratégias preventivas de segurança, baseadas em articulação multifuncional entre o estado e a sociedade. O Estado, deveria mobilizar organizações que atuam na área da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e segurança para ações articuladas. É importante a identificação dos locais que mereçam tratamento prioritário na destinação de recursos e a sistematização na solução de problemas locais, que devem ser tratados pontualmente.

Precisamos de novos conceitos para a compreensão do problema da criminalidade além de mudanças na conduta de políticas públicas, diante de um processo de conscientização. Mudar padrões de conduta e atitudes, em que cada cidadão deve conscientizar-se, individualmente, pregar a tolerância, o diálogo, o respeito às diversidades culturais, e promover a identificação das referências culturais, que levam a conduta de violência e do crime institucionalizado na sociedade, associado a um processo de extinção dos mecanismos de cidadanias dentro da democratização política nas relações do Estado com a sociedade.

Vivemos em uma sociedade com Inversão de valores e distúrbios sociais, que não toma partido, no máximo recria a conduta, e possui memória volátil para as

ocorrências policiais e sociais, onde os problemas de desestrutura e corrosões sociais se expõem a cada dia. A restauração da ordem pública depende do fortalecimento do Estado em sua relação com a sociedade. O processo de construção de uma cultura com consciência democrática é condição necessária para isso.

Trata-se de um fenômeno com características culturais, cuja solução só pode ser obtida a longo prazo com investimento na educação, saúde, moradia, infraestrutura, que promovem a construção da cidadania e refletem no desenvolvimento social. As nossas referências culturais identificam condutas de violência e do crime, com diagnose do contexto de criminalidade institucionalizado na sociedade, refletida na atuação das organizações de segurança pública e da justiça e com pequena participação da sociedade.

Não se deve considerar, contudo, que ocorreu ausência de políticas públicas de segurança na Bahia no período de análise, ou que elas favoreceram ao acréscimo da criminalidade. A elaboração de Políticas Públicas deveria combinar medidas preventivas e estruturais dentro do compromisso de atuação de agentes da sociedade civil e do Estado, associado a um processo de construção dos mecanismos de cidadania dentro da democratização política nas relações do Estado com a sociedade. Tratando-se de fator multicausal, somente um processo de associação de várias ações governamentais no âmbito social e estrutural, dentro de um quadro de desenvolvimento econômico que garantisse o crescimento cultural da nação, obteria resultados eficientes a longo prazo no combate à criminalidade.

Não podemos, portanto, importar soluções culturais diferenciadas ou modelos de polícia para implantar neste contexto específico. Estes devem ser construídos com base na realidade socioeconômica local.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, J. A. Lindgren. **Direitos Humanos, Cidadania e Globalização**. Revista Lua Nova. Nº. 50. 2000, P. 190-191

BAHIA, Diário Oficial da. Diário do Legislativo. **Lei nº6913** – Institui o Plano Plurianual para o período de 2000-2003 e dá outras providências. Salvador, 02/11/1995.

_____, Diário Oficial da. Diário do Legislativo. **Constituição do Estado da Bahia:** Título IV, capítulo IV, Seção IV – Da Segurança Pública: Art.146. Caderno 3 – Edição Especial, ano LXXIV nº: 14.291. Salvador, out./1989.

_____, Diário Oficial da. **Discurso de posse**. Ano LXXV nº.: 14.712 e 14.713. Salvador, mar/1991.

_____, Diário Oficial da. **Discurso de posse**. Ano LXXIX nº.: 15.824. Salvador, jan/1995

_____, Diário Oficial da. **Discurso de posse**. Ano LXXXVII nº: 16.783 e 16.784. Salvador, jan/1998.

_____, Diário Oficial da. **Discurso de posse**. Ano LXXXVIII nº: 16.998 e 16.999. Salvador, jan/1999.

_____, Diário Oficial da. Diário do Legislativo. **Lei nº 7.525** – Institui o Plano Plurianual para o período de 2000-2003 e dá outras providências. Salvador, out./1999.

_____, Governo do Estado da. **Estatísticas de Ocorrências Policiais da Secretaria da Segurança Pública**.1991-2002. Salvador, 2003

_____, Governo do Estado da. **SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia**. Anuário 1991 a 2002.

_____, Governo do Estado da Bahia. **Site da Secretaria de Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www2.bahia.ba.gov.br/ssp/index.htm>>, acesso em 30/09/2002.

_____, Secretaria da Administração do Estado da. **O processo de Modernização do Estado: os avanços de uma década 1991-2001**. Escola de Administração da UFBA, EGBA: Salvador, 2002.

_____, Site da Fundação Luis Eduardo Magalhães: **Projeto VidaBahiaViva**. Disponível em: <<http://www.flem.org.br/VidaBahiaViva>> acessado em 05/12/2002.

BAPTISTA, Cleomar. **Violência e Políticas Públicas**. Bahia Análise & Dados – Violência. Nº 01. Salvador: SEI, jun. 2001. p. 32-37.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. "O círculo de giz da globalização". In: Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo. N. 49. Nov. 1997.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 1998

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma análise internacional comparativa. Coleção Polícia e Sociedade**. São Paulo: Editora EDUSP, 2001.

BEATO F., Cláudio. **Ação e Estratégia das Organizações Policiais** [s.n.d]

_____, Cláudio. **Crime e Políticas Sociais na América Latina**. CRISP/UFMG. Informativo Ano 0, número 1, Dez. 2001

_____, Cláudio. **Crimes, Vítimas e Policiais**. Revista de sociologia da USP, vol. 9, n.1. São Paulo: maio de 1997.

_____, Cláudio. **Informação e Desempenho Policial**. Artigo publicado no IV Seminário Brasileiro do Projeto Polícia e Sociedade, [s. d]

_____, Cláudio. **Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability**. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semig6.rtf> [s.d.]

BELLI, Benoni. **Polícia, "Tolerância Zero" e Exclusão Social**. Novos Estudos CEBRAP, nº58, Nov. 2000, p.157171

BOSCHI, Renato Raul (org.). **Violência e Cidade**. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1982.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**

_____, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2003** de 13/04/2004

_____, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados estatísticos e estimativas populacionais**. Disponível no site: <<http://www.ibge.gov.br>

_____, Ministério da Justiça, SENASP, **Dados Estatísticos** Em: <http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/home_plano.htm>

_____, MJ/SENASP. **Plano de Segurança Nacional**. Disponível no site do Ministério da Justiça: <http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/home_plano.htm>, consultado em 20/11/2002.

CARVALHO, Ana e MIRANDA, Carvalho. **Números oficiais comprovam que a violência e o crime organizado estão em todas as partes do país**. Revista ISTO É, nº1757, Editora Três, São Paulo, 4 de junho de 2003.

_____, José Murilo. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados v. 40 n. 2 Rio de Janeiro 1997

COMBLIN, Padre Joseph. **A Ideologia da Segurança Nacional: O poder Militar na América Latina**. Ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1980.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade no Brasil: o Caso de Salvador**. Tese de Doutorado defendida no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. 2003

CRUZ, Vinícius Gonçalves da e BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. **Uma Abordagem Organizacional na Segurança Pública: Notas para Discussão ANPAD**: Recife, 2002.

CRISP - Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. **Taxa de homicídios nas capitais brasileiras de 1980-2000**. UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível no site: <http://crisp.ufmg.br>

_____, Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Informativo: Programa Fica Vivo. UFMG, Belo Horizonte, Ano 1, número 5, Fev. 2003

DANTAS, George Felipe de Lima. /a **Economia do Crime: Correlação entre crime, desigualdade e desemprego**. [s.n.t] Disponível em: <<http://www.politicaeseguranca.hpg.ig.com.br/correlacoes.htm>>.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. **Carlismo e Oposição na Bahia pós-carlista**. Salvador, 2003. [s.l.]

ESPINHEIRA, Gey. **Sociabilidade e violência na vida cotidiana de Salvador**. Bahia Análise & Dados – Violência. Nº 01. Salvador: SEI, jun. 2001. p. 8-16.

FAUCHER, Philippe. **Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?** Dados v. 41 n. 1 Rio de Janeiro 1998

FERREIRA, Nilton José Costa. **Recursos Humanos na Polícia Civil: Caso Bahia** Salvador: 1992, [s. n.]

GREENE, Jack R. (Org.) **Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises**. Coleção Polícia e Sociedade. São Paulo: Editora EDUSP, 2002

HOLANDA, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira e JEMMI Editores Ltda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Ed. Nova Fronteira S/A. Salvador, 1988.

KENITZ, Stephen. **Polícia e Segurança**. Revista Veja. Edição 1714, 22/08. São Paulo: Ed. Abril, 2001.

KING, Desmond S.. **O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas**. Novos Estudos CEBRAP. Nº 22, out, 1988, p.53-76

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

LAGO, Evandina, e outros. Monografia: **Integração das Polícias Estaduais - Modelo de Combate à Violência**. Academia de Polícia Militar da Bahia, Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública. Salvador, 2003.

LAKATUS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Editora Atlas. São Paulo, 1986.

MACEDO, Adriana C; Paim, Jairnilson S; Silva, Lígia M Vieira da; e Costa, Maria da Conceição N. **Violência e desigualdade social: mortalidade por homicídios e condições de vida em Salvador**, Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, Brasil. Rev. Saúde Pública, vol.35, no.6. São Paulo, 2001.

MAFFESOLI, Michel. **Dinâmica da Violência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Ed. Vértice, 1987

MAGALHÃES, José Antonio Fernandes de. **Ciência Política**. 2ª edição. Ed. VESTICON, Brasília, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo-SP: Malheiros Editores, 2000;

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Em Defesa da Vida. Cap. V: Da violência e do linchamento**. Ed. Saraiva São Paulo, 1995. p. 141 a 177

O'DONNELL, Guillermo. **A efetividade da lei na América Latina**. Novos Estudos. 51. Julho 1998.

_____, Guillermo. **Democracia delegativa?** Novos Estudos, nº. 31. Out. 1991.

_____, Guillermo. **Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais**. Novos Estudos. No. 36. Julho/1993.

_____, Guillermo. **Uma outra institucionalização: América Latina e Alhures**. Lua Nova, nº37, 1996.

_____, Guillermo. **Teoria Democrática e Política Comparada**. Dados vol.42, n.4, Rio de Janeiro, dezembro de 1999

OLIVEIRA, Dulce Eugênia de. **Constituição da República Federativa do Brasil: Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo III, Art.144: Da Segurança Pública**. 2ª ed. Ed. Iglu: São Paulo, 2000.

_____, Nelson de; RIBEIRO, Lutz Mulert Sousa; e ZANETTI, José Carlos (Org.) [et. al.] **A Outra Face da Moeda: Violência na Bahia**. Salvador: CJP, 2000.

_____, Frederico Abraão de. **Vítimas e Criminosos**. 2ª edição. Ed. Sagra-DC Luzzatto, Porto Alegre, 1996.

ONU – United Nations Organization. **Manual for Development of a System of Criminal Justice statistics Studies in Methods**. Serie F, nº 89, New York, 2002. Disponível em: <<http://ONU.org>>

PAIXÃO, Antonio Luiz. **Crime, controle social e consolidação da democracia: As metáforas da cidadania**. Em: A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Ed. Vértice, 1988. P.168-199

_____, Antonio Luiz e BEATO F., Cláudio C. **Crime, Vítimas e Policiais**. Revista DE SOCIOLOGIA DA USP, VOL. 9, N.1, São Paulo, maio 1997.

PALMA, Alcides Passos (coord.). **História da Polícia Civil da Bahia**. Governo do Estado da Bahia. Empresa Gráfica da Bahia. Salvador, 1978.

PEDROSO, Regina Célia. **Violência e Cidadania no Brasil: 500 anos de exclusão**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Ática, 2002.

PEREIRA, Carlos **A Política Pública como Caixa de Pandora: Organização de Interesses, Processo Decisório e Efeitos Perversos na Reforma Sanitária Brasileira — 1985-1989**. Dados v. 39 n. 3 Rio de Janeiro 1996.

PIRES, Cecília. **A violência no Brasil**. 13ª edição. São Paulo: Ed. Moderna, 1985.

PORTELA, Patrícia, PAVAN, Ruy. **Repensando a Violência: a construção de um novo olhar**. Bahia Análise & Dados – Violência. Nº 01. Salvador: SEI, jun. 2001. p. 63-66.

PRADO, Ricardo Chaves. Revista Superinteressante: **Tempo de Violência**. Ed. Abril, nov1996 p. 38-45

REVISTA SUPERINTERESSANTE ESPECIAL – **Segurança**. São Paulo: Ed. Abril, abr. 2002.

RODRIGUES, Maria da Conceição Casulari Roxo da Motta. **Policiamento e Violência Urbana: Significados dos Efeitos da Força Letal Entre Policiais Militares em Salvador**. Mestrado em Saúde Coletiva. UFBA, Salvador, 2002.

SAES, Décio. **Democracia**. Série Princípios. São Paulo: Ed. Ática, 1987.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 10ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: A construção do conhecimento**. 4ª edição. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

_____, Boaventura Souza. **Reinventara democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. In: Agnes Heller et al. Rio de Janeiro. Contraponto. 1999.

_____, Gildenir Carolino. **Manual de Organização de Referências Bibliográficas para Documentos Impressos e Eletrônicos**. Campinas-SP: Autores Associados; Ed. Unicamp, 2000;

_____, Wanderley Guilherme dos. **Razoes da Desordem**. 3ª ed. Ed. Rocco, Rio de Janeiro, 1993.

SHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3ª ed. Editora Campus, 1988.

SILVA, Ivan Luiz da. **Crime Organizado: Aspectos Jurídicos e Criminológicos**. Belo Horizonte: Nova Alvorada edições, 1998.

_____, João Apolinário da. Dissertação: **Transformações Urbana, socioeconômica e da criminalidade em Salvador (1980-2000)**. UNIFACS Mestrado em Análise Regional. Salvador, 2004

_____, Luís Antonio Machado da. **Criminalidade Violenta: Por uma perspectiva de análise**. Revista de Sociologia e Política. Nº 13. (SEM LOCAL E EDITORA) nov 1999. p.115-124.

SOARES, Luis Eduardo. **Meu Casaco de General: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro**. Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

_____, Luis Eduardo. **A segurança Pública como questão das Esquerdas** Apresentação no Fórum Social Mundial, Porto Alegre, em 29/01/2001. disponível em <http://socialista.tripod.com.br>

_____, Luis Eduardo. **Apresentação no Fórum Social Mundial**, Porto Alegre, em 29/01/2001.

_____, Luis Eduardo. Segurança Pública e política democrática. Revista Gramsci e o Brasil, [s.n.t.]

TAVARES, Luís Henrique Dias. **História da Bahia**. 10ª edição. São Paulo: Editora UNESP. Salvador, BA: EDUFBA, 2001

TEIXEIRA, Cid. **As oligarquias na Política Baiana**. In: LINS, Wilson. Coronéis e Oligarquias. Salvador, UFBA/lanamá, 1988.

VARJÃO, Suzana. **Comunidade Formula Política de Segurança Pública**. Jornal Atarde. Salvador, 14/09/2002. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br>>

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.) [et. al.]. **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1994.

VELLOSO, João Paulo dos Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcante de (Coord.) [et. al.]. **Pobreza, Cidadania e Segurança**. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 2000.

VIAPIANA, Luis Tadeu e BRUNET, Júlio F. Gregory. **Padrões de Criminalidade no Rio Grande do Sul, 1998-2001**. Estudo desenvolvido para o Fórum Repensando o RS, promovido pelo Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do RS – SINDARF. [s.n.t.]

WACQUARD, Loïc. **Raízes da Miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

WERTHAM, Fredric. **A Marca da Violência**. Ed. IBRASA: São Paulo, 1967.

ANEXOS

TABELAS DE OCORRÊNCIAS POLICIAIS
Ocorrências Policiais na Bahia de 1991 a 1995

| OCORRENCIAS POLICIAIS | 1991 | | | | 1992 | | | | 1993 | | | | 1994 | | | | TOTAL BA |
|--------------------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|---------------|
| | SSA | RMS | INT | BA | SSA | RMS | INT | BA | SSA | RMS | INT | BA | SSA | RMS | INT | BA | |
| Homicídios | 504 | 111 | 657 | 1272 | 470 | 110 | 646 | 1226 | 557 | 118 | 839 | 1514 | 641 | 161 | 790 | 1592 | 11208 |
| Roubos | 8282 | 937 | 1884 | 11103 | 8340 | 911 | 2245 | 11496 | 8406 | 1173 | 2754 | 12333 | 7661 | 1340 | 2450 | 11451 | 92766 |
| Furto qualificado | 5541 | 1369 | 4460 | 11370 | 6235 | 1817 | 4656 | 12708 | 5793 | 1992 | 7020 | 14805 | 4633 | 1946 | 5795 | 12374 | 102514 |
| Roubo a coletivos | 964 | 23 | 42 | 1029 | 1285 | 60 | 39 | 1384 | 1476 | 25 | 94 | 1595 | 1530 | 34 | 59 | 1623 | 11262 |
| subtração veículos | 5045 | 138 | 281 | 5464 | 4524 | 218 | 668 | 5410 | 3841 | 185 | 769 | 4795 | 3617 | 148 | 422 | 4187 | 39712 |
| TOTAL | 20336 | 2578 | 7324 | 30238 | 20854 | 3116 | 8254 | 32224 | 20073 | 3493 | 11476 | 35042 | 18082 | 3629 | 9516 | 31227 | 246200 |

FONTE: IBGE – SSP/CEDEP

Ocorrências Policiais na Bahia de 1991 a 1995

| OCORRENCIAS POLICIAIS | 1995 | | | | 1996 | | | | 1997 | | | | 1998 | | | | TOTAL BA |
|--------------------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|---------------|
| | SSA | RMS | INT | BA | SSA | RMS | INT | BA | SSA | RMS | INT | BA | SSA | RMS | INT | BA | |
| Homicídios | 693 | 136 | 755 | 1584 | 763 | 170 | 900 | 1833 | 681 | 172 | 684 | 1537 | 708 | 210 | 1037 | 1955 | 13818 |
| Roubos | 8834 | 1340 | 2160 | 12334 | 13239 | 2131 | 2914 | 18284 | 14765 | 2293 | 2970 | 20028 | 16163 | 2927 | 5083 | 24173 | 149638 |
| Furto qualificado | 4242 | 1617 | 4086 | 9945 | 4532 | 1918 | 4653 | 11103 | 4157 | 1847 | 4602 | 10606 | 4758 | 1993 | 5591 | 12342 | 87992 |
| Roubo a coletivos | 934 | 5 | 38 | 977 | 2210 | 101 | 59 | 2370 | 3907 | 174 | 98 | 4179 | 4117 | 339 | 215 | 4671 | 24394 |
| subtração veículos | 2231 | 175 | 642 | 3048 | 2206 | 227 | 879 | 3312 | 2447 | 214 | 1056 | 3717 | 3106 | 253 | 1538 | 4897 | 29948 |
| TOTAL | 16934 | 3273 | 7681 | 27888 | 22950 | 4547 | 9405 | 36902 | 25957 | 4700 | 9410 | 40067 | 28852 | 5722 | 13464 | 48038 | 305790 |

FONTE: IBGE – SSP/CEDEP

Ocorrências Policiais na Bahia de 1991 a 1995

| OCORRENCIAS POLICIAIS | 1999 | | | | 2000 | | | | 2001 | | | | 2002 | | | | TOTAL BA |
|--------------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|---------------|
| | SSA | RMS | INT | BA | |
| Homicídios | 590 | 198 | 1069 | 1857 | 645 | 167 | 1471 | 2283 | 720 | 173 | 1546 | 2439 | 867 | 190 | 1547 | 2604 | 18366 |
| Roubos | 14923 | 2189 | 5715 | 22827 | 15233 | 2426 | 9859 | 27518 | 17333 | 1792 | 10662 | 29787 | 20648 | 1738 | 10710 | 33096 | 226456 |
| Furto qualificado | 5506 | 5240 | 10677 | 21423 | 6596 | 2404 | 12219 | 21219 | 7269 | 2091 | 14026 | 23386 | 7100 | 2264 | 17562 | 26926 | 185908 |
| Roubo a coletivos | 2685 | 259 | 292 | 3236 | 1620 | 213 | 637 | 2470 | 1261 | 210 | 758 | 2229 | 1617 | 233 | 586 | 2436 | 20742 |
| subtração veículos | 3252 | 261 | 2230 | 5743 | 2911 | 350 | 2788 | 6049 | 3850 | 430 | 3036 | 7316 | 4418 | 548 | 3370 | 8336 | 54888 |
| TOTAL | 26956 | 8147 | 19983 | 55086 | 27005 | 5560 | 26974 | 59539 | 30433 | 4696 | 30028 | 65157 | 34650 | 4973 | 33775 | 73398 | 506360 |

FONTE: IBGE – SSP/CEDEP



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA CIVIL DA BAHIA
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E ESTATÍSTICA POLICIAL - CEDEP

RESUMO DE OCORRÊNCIAS REGISTRADAS NO ESTADO
PERÍODO: Janeiro de 1991 a Dezembro de 2002.

| ANO | CRIMES CONTRA A PESSOA | | | | CRIMES CONTRA OS COSTUMES | | | | CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------|------------------------|-------|-------|----------|---------------------------|-------|-------|----------|----------------------------|---------|--------|----------|-------------------|--------|--------|----------|-------------------------------------|-----|-----|----------|-----------------------------|--------|-------|----------|----------|--------|-------|----------|-----------------------|-----|-----|----------|
| | HOMICÍDIO | | | | ESTUPRO | | | | ROUBO SIMPLES/QUALIFICADO | | | | FURTO QUALIFICADO | | | | ROUBO SEGUIDO DE MORTE (LATROCÍNIO) | | | | ROUBO A COLETIVO EM RODOVIA | | | | URBANO E | | | | SUBTRAÇÃO DE VEÍCULOS | | | |
| | ESTADO | SSA | RMS | INTERIOR | ESTADO | SSA | RMS | INTERIOR | ESTADO | SSA | RMS | INTERIOR | ESTADO | SSA | RMS | INTERIOR | ESTADO | SSA | RMS | INTERIOR | ESTADO | SSA | RMS | INTERIOR | ESTADO | SSA | RMS | INTERIOR | ESTADO | SSA | RMS | INTERIOR |
| 1991 | 1272 | 504 | 111 | 657 | 822 | 412 | 94 | 316 | 11103 | 8282 | 937 | 1884 | 11470 | 5641 | 1369 | 4460 | 74 | 36 | 7 | 31 | 1029 | 964 | 23 | 42 | 5464 | 5045 | 138 | 281 | | | | |
| 1992 | 1226 | 470 | 110 | 646 | 635 | 314 | 104 | 217 | 11496 | 8340 | 911 | 2245 | 12708 | 6235 | 1817 | 4656 | 93 | 43 | 13 | 37 | 1384 | 1285 | 60 | 39 | 5410 | 4524 | 218 | 668 | | | | |
| 1993 | 1514 | 557 | 118 | 839 | 676 | 306 | 120 | 250 | 12333 | 8406 | 1173 | 2754 | 14805 | 5793 | 1992 | 7020 | 113 | 50 | 14 | 49 | 1595 | 1476 | 25 | 94 | 4795 | 3841 | 185 | 769 | | | | |
| 1994 | 1592 | 641 | 161 | 790 | 716 | 301 | 121 | 294 | 11451 | 7661 | 1340 | 2450 | 12374 | 4633 | 1946 | 5795 | 90 | 31 | 15 | 44 | 1623 | 1530 | 34 | 59 | 4187 | 3617 | 148 | 422 | | | | |
| 1995 | 1584 | 693 | 136 | 755 | 545 | 349 | 125 | 71 | 12334 | 8834 | 1340 | 2160 | 9945 | 4242 | 1617 | 4086 | 13 | 3 | 0 | 10 | 977 | 934 | 5 | 38 | 3048 | 2231 | 175 | 642 | | | | |
| 1996 | 1833 | 763 | 170 | 900 | 683 | 297 | 101 | 285 | 18284 | 13239 | 2131 | 2914 | 11103 | 4532 | 1918 | 4653 | 65 | 30 | 17 | 18 | 2370 | 2210 | 101 | 59 | 3312 | 2206 | 227 | 879 | | | | |
| 1997 | 1537 | 681 | 172 | 684 | 734 | 341 | 109 | 284 | 20028 | 14.765 | 2.293 | 2.970 | 10606 | 4.157 | 1.847 | 4.602 | 53 | 19 | 8 | 26 | 4179 | 3.907 | 174 | 98 | 3717 | 2.447 | 214 | 1.056 | | | | |
| 1998 | 1955 | 708 | 210 | 1037 | 836 | 443 | 118 | 275 | 24173 | 16163 | 2927 | 5083 | 12342 | 4758 | 1993 | 5591 | 55 | 22 | 5 | 28 | 4671 | 4117 | 339 | 215 | 4897 | 3106 | 253 | 1538 | | | | |
| 1999 | 1857 | 590 | 198 | 1069 | 1092 | 453 | 141 | 498 | 22827 | 14923 | 2189 | 5715 | 21423 | 5506 | 5240 | 10677 | 83 | 13 | 8 | 62 | 3236 | 2685 | 259 | 292 | 5743 | 3252 | 261 | 2230 | | | | |
| 2000 | 2283 | 645 | 167 | 1471 | 1196 | 446 | 109 | 641 | 27518 | 15233 | 2426 | 9859 | 21219 | 6596 | 2404 | 12219 | 98 | 20 | 15 | 63 | 2470 | 1620 | 213 | 637 | 6049 | 2911 | 350 | 2788 | | | | |
| 2001 | 2439 | 720 | 173 | 1546 | 1057 | 395 | 66 | 596 | 29787 | 17333 | 1792 | 10662 | 23386 | 7269 | 2091 | 14026 | 89 | 23 | 15 | 51 | 2249 | 1281 | 210 | 758 | 7316 | 3850 | 430 | 3036 | | | | |
| 2002 | 2604 | 867 | 190 | 1547 | 1139 | 406 | 69 | 664 | 33096 | 20648 | 1738 | 10710 | 26926 | 7100 | 2264 | 17562 | 122 | 26 | 9 | 87 | 2436 | 1617 | 233 | 586 | 8336 | 4418 | 548 | 3370 | | | | |
| TOTAL | 21.696 | 7.839 | 1.916 | 11.941 | 10.131 | 4.463 | 1.277 | 4.391 | 234.430 | 153.827 | 21.197 | 59.406 | 188.307 | 66.462 | 26.498 | 95.347 | 948 | 316 | 126 | 506 | 28.219 | 23.626 | 1.676 | 2.917 | 62.274 | 41.448 | 3.147 | 17.679 | | | | |

Fonte: DEPOM, DEPN



Entrevistador: Cássia Carvalho Borges

Data: __/__/____

Entrevistado: Representante dos Gestores

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA

- 1) Como encontrou a Segurança Pública quando assumiu a Secretaria?
- 2) Dentro do plano de governo para o período de sua gestão, que projetos e programas foram desenvolvidos ou implantados?
- 3) Quais as modificações consideradas relevantes na estrutura da SSP em sua gestão?
- 4) Durante sua gestão, a disponibilidade de recursos destinados à SSP foi satisfatória? Quais foram as principais áreas de aplicação?
- 5) Parte destes recursos foram aplicados em políticas públicas específicas? Que resultados trouxeram de positivos e/ou negativos?
- 6) O (A) Sr. (ª) acredita que a questão da Segurança Pública foi uma prioridade do governo em seu período de gestão?
- 7) Como foi tratada a questão da aparelhagem da polícia para enfrentar a questão da criminalidade em sua gestão?
- 8) Em sua concepção, qual a influência histórica decorrente da formação do país, em específico na Bahia, quanto aos seguintes aspectos:
 - a divisão das polícias (Polícia Civil/ Polícia Militar);
 - o caráter de atuação da organização policial (mais corretivo e pouco preventivo);
 - a influência política em decisões na área da segurança pública;
- 9) Qual a sua visão da Segurança Pública diante do contexto de violência, criminalidade, e em alguns casos, de corrupção na própria corporação policial no Brasil?
- 10) Como o Sr. Posiciona a Bahia no cenário nacional? O (A) Sr. (ª) vê alguma relação entre o desempenho do policial e sua remuneração direta e indireta?
- 9) Qual o principal foco de atuação para o controle da criminalidade em sua gestão? Foram utilizadas informações estatísticas para efetivar ações específicas da polícia?
- 10) Qual o direcionamento das políticas de Segurança Pública da Secretaria quanto a criação de elementos na estrutura que funcionem como instrumentos de atuação democrática para a sociedade?
- 11) Qual a relação da SSP com órgãos não governamentais? Existem ações paralelas com a sociedade direcionada à comunidade?
- 12) Que balanço faria de sua gestão?



Entrevistador: Cássia Carvalhal Borges

Data: __/__/____

Entrevistado: Representante dos Policiais

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA

Dados:

13) Cargo que ocupa:

Tempo de serviço:

Tempo que atua na Associação/Sindicato:

Como funciona a Associação/Sindicato:

14) Qual sua avaliação da criminalidade no Brasil?

15) Qual a sua posição da Associação/Sindicato sobre a Segurança Pública na Bahia diante do contexto nacional de violência, criminalidade, e em alguns casos, de corrupção na própria corporação policial? E sobre a SSP?

16) Dentro dos planos de governo no período de 1991 a 2002, que projetos e programas implantados pelo governo podem ser considerados relevantes para a sociedade?

17) Quais as modificações consideradas relevantes na estrutura da SSP nesse período?
 Legislação: para os policiais e para a sociedade.

18) O Sr. considera os recursos destinados à SSP foram satisfatórios? E quanto às áreas de aplicação? Trouxeram resultados positivos ou negativos?

19) O Sr. acredita que a questão da Segurança Pública foi uma prioridade do governo no período?

11) O Sr. vê alguma relação entre o desempenho do policial e sua remuneração direta e indireta? Com a Associação atua em relação a isto?

20) Qual a interação entre esta Associação/Sindicato e órgãos não-governamentais que trabalham como instrumentos de atuação democrática para a sociedade?

21) Qual o posicionamento da Associação/Sindicato quanto as estatísticas apresentadas pelo governo?

22) Qual o ponto de vista da Associação/Sindicato quanto a implantação do projeto Policia Cidadã?

23) Qual a opinião do Sr. quanto aos seguintes aspectos:

- a divisão das polícias (Polícia Civil/ Polícia Militar);
- o caráter de atuação da organização policial (mais corretivo e pouco preventivo);
- a influência política em decisões na área da segurança pública;

24) Como se explica a greve de 2001? A participação da PM e o balanço do movimento.

25) Qual a funcionalidade da Associação dentro da SSP, com relativa limitação de atuação por definição em lei? Quais os resultados positivos para a corporação?



Entrevistador: Cássia Carvalho Borges

Data: __/__/____

Entrevistado: Representante de grupos sociais

QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA

Tempo de criação do órgão:

Objetivo de trabalho:

Como funciona:

- 1) Qual a relevância de instituições como o Fórum para a sociedade?
- 2) Qual a avaliação da criminalidade no Brasil e na Bahia?
- 3) Como o Fórum pode ajudar na tentativa de controle da criminalidade?
- 4) Qual a posição do FÓRUM diante da SSP e da sociedade?
- 5) Qual o nível de influência ou poder de barganha exercido pelo Fórum na Segurança Pública – órgãos e entidades relacionadas?
- 6) Quais os posicionamentos atribuídos ao Fórum de maior destaque até hoje, desde a sua fundação?
- 7) Que resultados favoráveis foram obtidos das ações do Fórum até hoje?
- 8) Como representante do Fórum, o que pode ser modificado ou melhorado na Segurança pública para a redução da criminalidade?
- 9) Em que o Fórum pode ajudar neste processo?
- 10) Como a SSP tem contribuído com o Fórum?
- 11) Em sua concepção, a estatística desenvolvida pela SSP é confiável?
- 12) O Fórum desenvolveu pesquisas paralelas com relação aos números da violência em Salvador. O que de novo aparece nestes trabalhos? Motivo específico
- 13) Quais os projetos do fórum para alcançar seus objetivos?
- 14) Como o Fórum compreende o direcionamento das políticas de Segurança Pública da SSP quanto a criação de elementos na estrutura que funcionem como instrumentos de atuação democrática para a sociedade? Ouvidorias, Serviço Social, Polícia Comunitária;
- 15) Qual a relação da do Fórum com outros organismos governamentais e não governamentais?