

SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA: REDE INTEGRADA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO – BA

Adriano Amorim Bastos¹, Thiago Magalhães Amaral², Jorge Messias Leal do Nascimento³

Resumo: O presente artigo retrata a função do município quanto à segurança pública, entendida de forma integrada entre os governos Federal, Estadual e Municipal. Como estudo de caso, versa-se sobre o município de Juazeiro, do estado da Bahia, que adota modelo de gestão moderna, atuando de modo sistêmico e integrado contra os índices de violência. Nessa perspectiva, torna-se necessária a criação de uma rede integrada de segurança pública no município de Juazeiro-BA. Com isso, os esforços mútuos dos vários setores da gestão pública municipal possibilitarão a consolidação da cidadania como um princípio democrático, resultando em restauração do Bem-Estar Social.

Palavras-chave: Gestão Municipal. Integração. Proteção.

PUBLIC SAFETY END CITIZENSHIP: INTEGRATED NETWORK IN RANGE THE MUNICIPALITY OF JUAZEIRO-BA

Abstract: This article portrays the role of the municipality as to the public safety, understood in an integrated manner between the Federal, State and Municipal. As a case study, it is about the city of Juazeiro, state of Bahia, which adopts modern management model, acting systemically integrated and against violence rates. From this perspective, it is necessary to create an integrated public safety network in the city of Juazeiro-BA. Thus, the mutual efforts of various sectors of the municipal public administration will enable the consolidation of citizenship, as a democratic principle, resulting in restoration of Welfare.

Keywords: Municipal Management. Integration. Protection.

1 Discente do curso de Pós-graduação (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf).

2 Docente do curso de Engenharia de Produção e Coordenador do curso de Pós-graduação (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal da Univasf.

3 Professor orientador do curso de Pós-graduação (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal da Univasf e discente do curso de doutorado em Ciências Agrárias, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

INTRODUÇÃO

As gestões municipais enfrentam entraves quanto ao seu pleno desenvolvimento. Logo, não há possibilidade de satisfação à população quanto aos serviços públicos prestados. Nesse sentido, torna-se mais difícil quando a temática é Segurança Pública, pois apresenta como interdisciplinar.

Nessa perspectiva, constata-se a importância da organização e criação de uma **Rede Municipal de Segurança Pública** haja vista o incremento atual nos índices de violência. Sendo assim, considerando que a segurança pública compete solidariamente a todos os gestores públicos das esferas Federal, Estadual e Municipal, entende-se ser fundamental a participação dos municípios nas diretrizes, comandos e ações para se efetivar e garantir o exercício pleno da cidadania.

Observa-se que, para o pleno entendimento do conceito de integração entre os órgãos de segurança pública, faz-se necessária a consolidação de um Plano Nacional de Segurança Pública Integrada, porém, devido a complexidade da realidade social e econômica brasileira, a implementação desse novo conceito de gestão encontra desafios e entraves.

A presente pesquisa centrou o olhar analítico sobre o município de Juazeiro, do estado da Bahia, que atualmente apresenta índices preocupantes de violência, criminalidade e vulnerabilidade social, inserindo-se entre as 100 cidades mais violentas do Brasil.

O idealizador e pesquisador desse trabalho atua no serviço público como agente de segurança pública (Policia Militar - BA) há mais de duas décadas. Além disso, a motivação para a elaboração deste estudo está na necessidade de se repensar as práticas públicas referentes à segurança desse município, inclusive constatando empiricamente a não implantação de uma segurança pública integrada, como também de secretaria específica em Segurança Pública.

Isso vai na contramão dos novos paradigmas acerca do tema, pois o Governo Federal e o Estado da Bahia já sinalizaram e implantaram seus respectivos planos e ações. Dessa forma, é cabível à gestão do município de Juazeiro-BA adequação e integração ao novo modelo de gestão.

Sendo assim, o presente estudo trata-se de uma análise das responsabilidades da gestão do município de Juazeiro da Bahia quanto às questões de segurança pública, tendo em vista que, a qualidade da prestação desse serviço implica diretamente na condição de vida humana. Segundo a Constituição Federal de 1988, **Art. 144, “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”**. O Estado ao qual se refere a lei é entendido como Poder Público, inclusive o Municipal.

Conforme o Ministério da Justiça (BRASIL, 2014a), tratar do tema segurança pública remete à noção de proteção da cidadania, “prevenindo e controlando manifestações de criminalidade e violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”.

Nessa perspectiva, entende-se como a garantia de direitos e convivência harmoniosa entre pessoas. Dessa forma, a maioria das atividades de responsabilidade do município causa impacto direto na Segurança Pública, por exemplo: educação fundamental, saúde pública,

iluminação, limpeza, infraestrutura, trânsito, estacionamento, transporte público, guarda municipal, defesa civil, assistência social, emprego e renda, vigilância sanitária e de postura, entre outros.

A Gestão Municipal ter um sistema próprio de segurança pública para cooperar e interagir com suas secretárias e com os sistemas Estaduais e Federais. Pode-se assegurar que, Segurança Pública é a proteção do cidadão em todas as formas, sendo dever de todos os órgãos públicos, cada qual na sua área ou esfera de competência (CASTELLS, 2009).

Propõe-se como justificativa deste trabalho a criação de uma Secretaria Específica em Segurança Pública, visando à integração das ações voltadas às necessidades concretas da população de Juazeiro-BA.

A sugestão exposta tem o objetivo de integrar os órgãos e serviços já existentes dentro da estrutura da Prefeitura Municipal de Juazeiro-BA, de modo a potencializar resultados maximizando esforços e recursos (maior número de efetivos, capacitação, aparelhamento, prevenção, campanhas, redefinição de atribuições), atingindo a violência no seu foco de origem.

Não há pretensão de resolução dos problemas da Segurança Pública Municipal com a elaboração deste trabalho, porém de se construir alternativas possíveis, a partir da elaboração de trabalhos coordenadamente, com a finalidade de aperfeiçoamento dos recursos disponíveis. O resultado deste estudo está baseado em contribuições teóricas, pesquisas, estudo de casos e dados oficiais do sistema de Segurança Pública do Estado da Bahia.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Atualmente a sociedade brasileira enfrenta uma crise identitária nos paradigmas sociais, políticos, culturais e econômicos. Isso deve-se a profundas alterações no curso da História, especialmente após a consolidação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, da qual o Brasil é signatário.

Sobre as mudanças pelas quais passou o homem no século XX, Hobsbawn (1995) coloca:

Não apenas porque sem dúvida ele foi o século mais assassino de que temos registro, tanto na escala, frequência e extensão da guerra que o preencheu, mal cessando por um momento na década de 1920, como também pelo volume único das catástrofes humanas que produziu, desde as maiores fomes da história até o genocídio sistemático.

O Estado, como ente público que centraliza, regula, rege toda uma coletividade e toda uma gama de interesses, encontra-se em um momento em que precisa ouvir e dar voz e vez às novas demandas. Pensar o Estado como um 'Estado Democrático' é rever uma série de práticas e discursos. Primeiro, reconhecer que o 'Estado Democrático' recepiona em seu ordenamento uma série de princípios e garantias, tais como a participação política, representatividade, transparência, equidade, cidadania, direitos humanos, respeito à diversidade, liberdade de culto e crença religiosa, e, claro, o bem-estar social e individual. Não se concebe uma democracia sem o respeito a esses valores consagrados, ao longo de duras lutas e de difíceis conquistas (VICENTE, 2014).

Percebe-se que, ao se refletir sobre segurança humana como um dos elementos constitutivos de uma sociedade democrática, e, claro, de um Estado Democrático, o que se deseja é reconhecer a necessidade de uma mudança de paradigma, não só na perspectiva política, mas, sobretudo, numa perspectiva sócio-jurídica.

Conforme Vicente (2014):

A reconstrução de um projeto social democrático exige a busca coordenada de programas nacionais, regionais e globais que regulem as forças da globalização econômica, a garantia, em outras palavras, de que os mercados globais comecem a servir às populações do mundo, e não o inverso. Estender a democracia social para além das fronteiras também depende de fortalecer os laços de solidariedade entre as forças sociais, nas diferentes regiões do mundo, que procuram contestar ou resistir aos termos da globalização econômica contemporânea.

Assim, as mudanças pelas quais passaram as sociedades contemporâneas, especialmente no que diz respeito a uma nova concepção de Estado-Nação, como aquele que respeita os direitos humanos, a democracia, a cidadania, as diferenças, perpassa também uma mudança de concepção no que tange à segurança pública, pois não se permite uma democracia sem uma governança que busque a estabilização dos conflitos intersubjetivos e que, ao agir, prime por práticas democráticas, como o devido processo legal, a ampla defesa, o direito ao contraditório, e o respeito à integridade física, psíquica e moral de seu cidadão.

Um Estado que se apresenta violento, truculento, autoritário, elitista não condiz com essa nova realidade globalizante, plural, democrática. Tratar de segurança é falar em respeito aos direitos e garantias fundamentais amparadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Assim,

O Estado brasileiro tem como princípio a afirmação dos direitos humanos como universais indivisíveis e interdependentes e, para sua efetivação, todas as políticas públicas devem considerá-los na perspectiva da construção de uma sociedade baseada na promoção da igualdade de oportunidades e da equidade, no respeito à diversidade e na consolidação de uma cultura democrática e cidadã. Nessa direção, o governo brasileiro tem o compromisso maior de promover uma educação de qualidade para todos, entendida como direito humano essencial (BRASIL, 2014b).

Relacionar segurança pública e direitos humanos é garantir a consolidação de uma sociedade ética, plural e cidadã. Práticas como a tortura, a violência institucional, abusos de poder, ações segregadoras não devem configurar em um sistema de segurança pública de um 'Estado Democrático'.

Nesse sentido, há um direcionamento sobre os profissionais dos sistemas de Justiça e Segurança:

Os direitos humanos são condições indispensáveis para a implementação da justiça e da segurança pública em uma sociedade democrática. A construção de políticas públicas nas áreas de justiça, segurança e administração penitenciária sob a ótica dos direitos humanos exige uma abordagem integradora, intersetorial e transversal com todas as demais políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida e de promoção da igualdade, na perspectiva do fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Para a consolidação desse modelo de Estado é fundamental a existência e o funcionamento de sistemas de justiça e segurança que promovam os direitos humanos e ampliem os espaços da cidadania. No direito constitucional, a segurança pública, enquanto direito de todos os cidadãos brasileiros, somente será efetivamente assegurada com a proteção e a promoção dos direitos humanos.

A persistente e alarmante violência institucional, a exemplo da tortura e do abuso de autoridade, corrói a integralidade do sistema de justiça e segurança pública. A democratização dos processos de planejamento, fiscalização e controle social das políticas públicas de segurança e justiça exige a participação protagonista dos(as) cidadãos(ãs) (BRASIL, 2014b).

Ao propor uma segurança pública que englobe a cidadania e também a integração, quer-se reivindicar uma mudança de postura na Gestão Pública, pois segurança pública não implica apenas em ações repressoras e investigativas. É, igualmente, um conjunto de ações e de gerenciamentos que culminam em ação eficiente: continuidade de programas, mudanças normativas, mudanças gerenciais, mudanças comportamentais e institucionais, informatização e integração em rede.

Modelo de 'Gestão Democrática', combate à miserabilidade e às situações de vulnerabilidade social, dentre tantas. Assim, integram-se a segurança e defesa social.

Segundo Vivario (2006), algumas ações podem ser propostas, como:

- (a) Melhoria das condições de segurança dos espaços públicos e das condições de vida, na cidade, em particular a revitalização urbana dos espaços públicos, com intervenções na iluminação pública;
- (b) Requalificação de espaços públicos de convivência e lazer, qualificação do entorno das escolas e parques públicos, regularização fundiária, adoção de estratégias que previnam a formação de guetos em zonas urbanas e que evitem conflitos entre grupos vizinhos etc.;
- (c) Programas de prevenção primária para a juventude e suas famílias, como programas de acesso a atividades culturais e esportivas, educação e qualificação profissional, geração de trabalho, emprego e renda, saúde;
- (d) Adoção de instrumentos e ações voltados para o favorecimento das relações interpessoais pacíficas e o fortalecimento de grupos de convivência nas comunidades mais vulneráveis;
- (e) Educação e promoção da cultura da paz e dos direitos fundamentais, em colaboração com o sistema educacional e de saúde;
- (f) Mobilização social, associativismo e promoção de cultura da paz urbana, como o apoio à formação e fortalecimento de lideranças, organizações e redes comunitárias, campanhas de comunicação social, programas de educação para a cidadania, promoção de eventos públicos;
- (g) Enfrentamento de fatores e dinâmicas de risco, como consumo abusivo de álcool e outras drogas, disponibilidade de armas de fogo e outros fatores identificados em cada local;
- (h) Acesso à justiça e a mecanismos de reinserção social de egressos do sistema penitenciário e do sistema de medidas socioeducativas.

Do exposto, para o gestor público, tornou-se imperativo aproximar-se da sociedade por meio de políticas de segurança pública, pois há reivindicações de novas ações e novos planejamentos, ou seja, instrumentos como estratégias de comunicação entre gestão pública e comunidade, além de criação de projetos específicos que atendam a tais reclames sociais.

Além disso, há que se refletir sobre o papel e a importância dos agentes policiais e responsabilidade solidária entre os entes públicos (Federal, Estadual e Municipal), o uso

e o aprimoramento de tecnologias e de ações que envolvam inteligência policial no que concerne ao combate às drogas e ao crime organizado, o acesso à justiça e o combate à corrupção de agentes públicos. Isso se traduz em uma mudança de perspectiva, pois fortalece a comunidade, tornando-a mais participativa, além de aproximar a comunidade dos agentes de segurança pública.

De acordo com Melo (2006),

Numa perspectiva de ação comunitária, a polícia se vê implicada no público: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos, vendo-se, para além do serviço voltado exclusivamente à segurança, para conceber-se igualmente responsável pela qualidade de vida da comunidade. Por isso, o papel da polícia é dar um enfoque mais amplo, visando à resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção, e sua eficácia é medida pela ausência de crime e de desordem. Se as prioridades da polícia passam a serem quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade, ela passa a se ocupar mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos, e sua eficácia é medida pelo apoio e a cooperação do público, devendo, para tanto, estar em estreito relacionamento com a comunidade.

Seu foco desloca-se, assim, da minoria dos moradores do bairro voltados à criminalidade para a maioria da população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras. É a essa comunidade que haverá de prestar contas de seu trabalho, para além de seu superior.

Os projetos ou ações que propõem a segurança pública integrada são respostas a esse cenário de mudanças e de novos paradigmas. Sabe-se que a violência e a criminalidade são obstáculos à consolidação de uma democracia, pois a insegurança, medo, sensação de impunidade e de injustiça suplantam qualquer esperança de melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Por isso, reconhece-se que os três gestores públicos da Federação assumem solidariamente a responsabilidade sobre a segurança pública, como bem atesta o art. 144 da Constituição Federal de 1988 ao afirmar que é “A segurança pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”.

Em épocas passadas, entendia-se que apenas os Estados e o Governo Federal eram os atores principais no tocante à segurança pública. Com a constatação da falência desse modelo de gestão, percebeu-se que a integração dos três gestores públicos é o caminho que pode oferecer, de modo consistente e sistêmico, melhor prestação dos serviços de segurança pública à comunidade. Assim, a integração tornou-se uma prioridade nas agendas dos governos.

Segundo Neto (2006):

Como reflexo do crescente descontentamento social frente à violência e à insegurança pública, estes temas foram elevados como prioridades nas agendas governamentais de governos dos três entes da Federação. Neste movimento, o aspecto inovador tem sido o desejo de os governos locais se tornarem protagonistas de uma história, que até então tinha como atores principais o governo estadual e federal.

Consequência direta desses dois fenômenos – aumento do interesse em formular novas políticas públicas para o setor e elevação do tema na agenda de governo local – especialistas e gestores conceberam uma série de diretrizes de políticas públicas de segurança cidadã,

que tem como foco a prevenção da violência e a promoção de convivência social segura e pacífica, com respeito aos direitos humanos.

Trazer à tona o gestor municipal como indispensável também à constituição da Segurança Pública sinaliza um avanço, pois aponta para uma descentralização das políticas públicas. Isso é fruto da constatação de que os impactos e os efeitos da insegurança são sentidos pela comunidade urbana local.

Pinheiro (1998) assim sinaliza sobre essa questão:

No Brasil, um estado Federal em que as organizações policiais e do sistema de justiça criminal são Federais e Estaduais, dois fatores em particular contribuíram para promover a descentralização das políticas de segurança pública. Primeiro, a constatação de que o problema do crescimento do crime e da violência tem uma dimensão urbana, atinge áreas determinadas e grupos específicos, como se fossem epidemias, e, particularmente, quando tratados localmente, a partir de uma análise dos fatores de risco e de proteção presentes nas áreas e grupos de maior incidência, podem ser compreendidos e prevenidos. Segundo, a constatação de que, apesar de não possuírem organizações policiais, apenas guardas municipais, os Municípios têm capacidades para desenvolver políticas de segurança pública que os Estados e a União não têm.

Assim, há possibilidade de melhor adequação das políticas públicas às necessidades e expectativas das comunidades. Além disso, a consolidação de uma parceria entre os entes públicos e organizações sociais e a democratização das instituições públicas de segurança, que terão o respaldo e a aprovação da própria comunidade, numa relação de integração (SOARES, 2005).

No Estado da Bahia, onde se localiza o município de Juazeiro, houve a criação, em 2011, do Plano Estadual de Segurança Pública (Planesp), planejado para o período de 2012-2015. Nesse documento de relevância afirma-se que:

Promover a segurança pública é fundamental para assegurar os Direitos Humanos e consolidar a nossa democracia. A redução de índices de criminalidade, violência e vulnerabilidade das comunidades, assim como a melhoria da sensação de segurança são questões centrais na nossa agenda de políticas públicas.

Com este foco, estabelece uma nova estratégia na área de segurança pública, uma vez que o modelo tradicional repressivo/reactivo de combate à violência não vêm dando conta de interferir positivamente no fenômeno da violência. Essa nova estratégia associa medidas de combate e repressão à criminalidade – ainda necessárias – com ações de cunho preventivo, com ênfase na gestão, na polícia de proximidade e na inteligência, integradas às iniciativas sociais e econômicas que objetivam a inclusão social e a ampliação de oportunidades voltadas para as populações mais vulneráveis.

Como princípios norteadores do Planesp-BA estão a noção de transversalidade, articulação e integração da segurança pública, tendo como objetivo principal a proteção à vida, além de se pautar nos seguintes fundamentos:

Participação ativa da sociedade civil organizada, desde a formulação das estratégias até a execução das ações do Pacto [Programa Pacto Pela Vida], ênfase na prevenção social da criminalidade violenta, combinada com a qualificação da repressão, baseada no uso da

inteligência, informação, tecnologia e gestão; transversalidade, na execução de ações de segurança pública, envolvendo todas as Secretarias do Estado.

Percebe-se, de modo consistente, que o conceito de uma gestão pública que contemple a integração foi recepcionado pelo gestor público do Estado da Bahia. O que se faz necessário é que tais ações e concepções atinjam também os municípios desse Estado, pois os municípios integram a responsabilidade da segurança pública.

Segundo o Relatório do Grupo de Trabalho de Segurança Pública do Comitê de Articulação Federativa (BRASIL, 2003),

As fontes de inspiração para tal processo podem ser resumidamente identificadas em pelo menos três pilares decisivos. O primeiro é evidente: a acentuada elevação das taxas de criminalidade, o agravamento do medo e a generalização da sensação coletiva de insegurança em quase todo o país levaram a uma pressão política e social cada vez maior para que os prefeitos reinterpretassem o seu mandato constitucional em face do tema e, com isso, tratassem de somar-se à busca de soluções para o problema.

Como já é um lugar comum afirmar, as pessoas vivem nas cidades. É, pois, no cenário urbano que cada um de nós experimenta concretamente as dificuldades do dia a dia. Também é lugar comum reconhecer que o prefeito, dentre os atores que compõem os níveis do poder executivo, é quem se encontra mais próximo do cotidiano dos cidadãos e, por sua vez, da palpitação dos grandes problemas sociais e responde pela tarefa de oferecer respostas a eles.

Fica evidente a importância da integração dos municípios às políticas de segurança pública, pois os efeitos da violência e criminalidade são sentidos primeiramente e de modo intenso pela população urbana local.

Isso implica em considerar como temas relacionados a isso: educação, saúde, conservação da cidade e do patrimônio público (histórico e cultural, material e imaterial), políticas de mobilidade urbana, assistência social, políticas de geração de emprego e renda, vigilância sanitária, situações de vulnerabilidade social.

Se por ventura não for contemplado pelo gestor municipal ou não tenham a eficiência necessária, o ciclo da violência torna-se um desafio de difícil solução.

No Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2009), aponta-se para essa questão, que amplia o sentido de segurança:

De acordo com a definição das Nações Unidas, segurança humana é o termo que consegue conjugar as dimensões de paz, segurança e desenvolvimento. Isso porque, englobando mais do que a ausência de conflito violento, a expressão evoca os direitos fundamentais, governança, acesso à saúde e à educação.

Em outras palavras, a garantia de que cada indivíduo terá oportunidades e liberdade de escolha para alcançar seu próprio potencial. E assumindo a premissa de Celso Furtado, para quem o desenvolvimento é uma construção coletiva, e que deve, portanto, ser resultado da mobilização e vontade da sociedade, não basta anunciar um novo paradigma de segurança pública no Brasil, é preciso mobilizar a sociedade em torno dele.

O município de Juazeiro-BA, segundo o Mapa da Violência de 2010, é considerado uma das cidades mais violentas do estado da Bahia, especialmente para os jovens da faixa

etária de 15 a 25 anos. Por essa razão, defende-se a criação de uma Rede Municipal de Segurança Pública na busca de solucionar problemas de ordem social que influenciam no crescente índice de violência.

Historicamente, esse município vem crescendo, sobretudo, em virtude do agronegócio. Mas, tal crescimento se dá de forma desordenada, o que potencializa os conflitos urbanos, dentre eles a violência e a criminalidade. Com uma população estimada de 220 mil habitantes, Juazeiro não oferece uma infraestrutura compatível com essa demanda, e isso agrava a situação da segurança pública.

Sendo assim surge a necessidade de a gestão municipal contribuir no planejamento e execução de políticas públicas voltadas à Segurança Pública, tomando para si, a responsabilidade de garantir uma vida segura para seus munícipes.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho constitui pesquisa empírica, de campo com a aplicação de questionário semiestruturado e embasamento teórico por meio de pesquisa bibliográfica. Entende-se que “o ato de pesquisar traz em si a necessidade do diálogo com a realidade a qual se pretende investigar e com o diferente, um diálogo dotado de crítica, canalizador de momentos criativos” (FILHO, 2006).

Sabe-se que, para a compreensão de qualquer fenômeno, há que se fazer uso de método para investigá-lo. Assim, esta pesquisa alicerça-se em técnicas e procedimentos metodológicos de caráter científico para o entendimento do objeto de estudo.

De acordo com Demo (2002), “em termos cotidianos, pesquisa não é um ato isolado, intermitente, especial, mas sim, a atitude processual de investigação diante do desconhecido e dos limites que a natureza e a sociedade nos impõem”.

Escolheu-se para objeto de estudo a temática da segurança pública no município de Juazeiro da Bahia. Tal escolha deve-se à experiência e constatações do autor-pesquisador do presente estudo em suas mais de duas décadas como agente de Segurança Pública (policial militar). Diante das inquietações de ordem pessoal e profissional, entendeu-se relevante discutir tal fenômeno no universo acadêmico, visando a intervenções de modo positivo nesse evento.

Partiu-se da hipótese de que o município de Juazeiro, localizado no extremo norte do estado da Bahia, divisa com Pernambuco, com cerca de aproximadamente 220 mil habitantes, encontra-se necessitando de um Plano de Segurança Pública Integrado, o que compromete a consolidação de ações, projetos e comandos que efetivem a cidadania e garantam a todos seus direitos, conforme rege a Constituição Federal de 1988.

Por essa razão, foram investigados fatores que atestam para os índices alarmantes de violência e criminalidade (questões estruturais, econômicas, culturais, de saúde pública, educação, lazer, habitação). Logo, isso elevou tal município a ser considerado um dos mais violentos do Brasil.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considera-se que o avanço da violência e da criminalidade na sociedade brasileira é um entrave para a consolidação da cidadania. Assim, combatê-la significa restaurar a dignidade da população, entendida quando os direitos e garantias fundamentais, como: segurança, educação, saúde, lazer, moradia, liberdade, acesso à justiça, dentre outros, são garantidos e efetivados pelos órgãos públicos, bem como pela sociedade civil como um todo.

Entende-se que combater a violência e a criminalidade não se restringe à repressão policial, encarceramento e reformas penais. É fundamental o combate à vulnerabilidade socioeconômica para que o ciclo da violência seja freado. Por essa razão, as novas dinâmicas sociais da sociedade brasileira atual reivindicam novas concepções e estratégias no tocante à segurança pública.

Nesse sentido, torna-se urgente e necessário o pensamento que entenda a segurança pública como uma ação multidisciplinar e integrada, envolvendo o poder de polícia, do gestor público, bem como as políticas públicas de combate às drogas, inclusão social, políticas de trânsito, geração de emprego e renda, acesso à educação, cultura, lazer e esportes.

Se não houver um combate à vulnerabilidade social (situações de exclusão social), inúteis serão as tentativas de conter o avanço da violência e da criminalidade. Segundo o “Projeto de Qualificação Social para a Atuação de Sujeitos ou Grupos Sociais na Negociação Coletiva e na Gestão de Políticas Públicas”, documento do Ministério do Trabalho e Emprego:

A vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais refere-se à maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade. Estes ativos estariam assim ordenados:

- (i) físicos, que envolveriam todos os meios essenciais para a busca de bem-estar. Estes poderiam ainda ser divididos em capital físico propriamente dito (terra, animais, máquinas, moradia, bens duráveis relevantes para a reprodução social); ou capital financeiro, cujas características seriam a alta liquidez e multifuncionalidade, envolvendo poupança e crédito, além de formas de seguro e proteção;
- (ii) humanos, que incluiriam o trabalho como ativo principal e o valor agregado ao mesmo pelos investimentos em saúde e educação, os quais implicariam em maior ou menor capacidade física para o trabalho, qualificação;
- (iii) sociais, que incluiriam as redes de reciprocidade, confiança, contatos e acesso à informação. Assim, a condição de vulnerabilidade deveria considerar a situação das pessoas a partir dos seguintes elementos: a inserção e estabilidade no mercado de trabalho; a debilidade de suas relações sociais e, por fim, o grau de regularidade e de qualidade de acesso aos serviços públicos ou outras formas de proteção social.

Por isso, defende-se que haja a criação de uma Rede Integrada de Segurança Pública no município de Juazeiro-BA, pois, há que se integrar o papel ostensivo e judiciário das polícias militar e civil (estatais) com as guardas municipais, além de considerar a necessidade de prevenção e gerenciamento de riscos, com investimentos e ações em saúde, educação, infraestrutura e em políticas de mobilidade urbana.

Com isso constrói-se uma segurança, na seara municipal, que atenda aos princípios cidadãos. Segundo Neto (2006),

Políticas de segurança cidadã adotam estratégias preventivas ou repressivas para lidar com os problemas de crime, violência e insegurança. Estratégias repressivas são aquelas baseadas na punição ou na ameaça de punição como forma de impedir ou dissuadir a prática de crimes e violências por indivíduos, grupos e organizações.

Estratégias de prevenção são aquelas baseadas em ações orientadas para a redução da incidência e da reincidência de crimes e violências e para a minimização de danos.

São centradas não na punição ou ameaça de punição de indivíduos, grupos e organizações que praticam crimes e violência, mas na redução dos fatores que aumentam o risco (fatores de risco) e no aumento dos fatores que diminuem o risco (de proteção) de crimes e violências.

Observando os indicadores sociais do município de Juazeiro-BA, temos o seguinte panorama: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é de 0,677, considerado médio; a Longevidade é de 0,796, considerada alta; a Renda é de 0,657, considerada média; porém em Educação é apenas de 0,594, o que é considerado baixo.

No *ranking* dos municípios em 2010, Juazeiro-BA ocupa a posição nacional de 2.503 (população adulta) e no âmbito estatal, 17^a. Além disso, vale destacar que, segundo os dados recentes sobre a violência, o Estado da Bahia, onde se localiza o município em questão, é considerado o 5^o estado mais violento do Brasil, tendo uma média de homicídio de 41,9 por 100 mil habitantes, bem acima da média nacional que é de 29 por 100 mil.

O município de Juazeiro, por sua vez, está entre as 100 cidades mais violentas do Brasil (população jovem), apresentando uma taxa de homicídio de 11,8 por 100 mil habitantes de etnia branca e de 74,2 por 100 mil habitantes de etnia negra. Esses dados são considerados alarmantes e preocupantes, e exigem a soma de esforços para que mais vidas não sejam ceifadas, especialmente no investimento de políticas voltadas para os jovens. Logo, estes estão em uma zona de vulnerabilidade, sobretudo no que diz respeito ao uso e tráfico de drogas.

Como parâmetro, pode-se citar, no combate ao uso de drogas, o Plano de Ações Integradas de Enfrentamento ao uso do crack e outras drogas, do Governo da Bahia. Criado em 2012, tal documento organiza-se em torno de eixos:

- 1^o Ampliação e Preparação da Rede Própria do SUS – Sistema Único de Saúde - para enfrentamento ao abuso de crack e outras drogas;
- 2^o Preparação e Integração das Redes de Assistência Social, Ensino Público Estadual, Segurança Pública e Justiça para a prevenção ao uso de drogas e o enfrentamento ao abuso de Crack e outras drogas;
- 3^o Prevenção ao uso de crack e outras drogas e reinserção social de usuários de SPA (Substâncias Psicoativas), por meio de ações nas áreas de comunicação, esporte e cultura;
- 4^o Criação de um sistema integrado de acolhimento, tratamento e reinserção social de usuários de Crack e outras drogas, em parceria com a sociedade civil, complementar ao SUS e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Percebe-se que o objetivo é enfrentar os problemas sociais de modo sistêmico e integrado, propondo uma rede de acolhimento, tratamento e reinserção social de jovens em situação de vulnerabilidade em razão do álcool e do uso do crack. Além disso, tem-se que focar na família e na educação desses jovens, para que não se tornem vítimas da violência.

Observou-se, no Organograma da Prefeitura de Juazeiro-BA, que há 14 secretarias: Administração, Fazenda, Finanças, Saúde, Educação, Meio Ambiente e Ordem Pública, Serviços Públicos, Desenvolvimento Urbano e Habitação, Desenvolvimento e Igualdade Social, Governo, Cultura e Juventude, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Planejamento e Aceleração do Crescimento, e Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e ainda três autarquias: Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), Companhia de Segurança Trânsito e Transporte (CSTT) e o Instituto de Previdência de Juazeiro (IPJ).

Não há, porém, um Plano Diretor que integre as ações dessas secretarias. Houve a criação de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal. Contudo, durante as pesquisas, observou-se a necessidade de potencializar esse Gabinete.

É preciso que se conceba a ideia de uma segurança pública municipalizada de modo a conectar tais secretarias, criando-se, pois, uma rede com diretrizes e ações bem planejadas, como a criação de uma coordenação central que atue atendendo as demandas da sociedade. Com isso, os recursos não seriam dispersos, nem os esforços dos agentes públicos envolvidos. De acordo com Fernandes (2012), o conceito moderno de rede:

Deve possuir uma sistematização de ações e ter uma coordenação junto às autoridades gestoras municipais de primeiro escalão. A gestão deverá atuar com ouvidorias que capture as demandas da sociedade, tanto no sentido *lato*, necessidades de atuação imediata da população e *stricto* quanto às notificações de ações indevidas produzidas pelos agentes.

A gerência da rede deve concentrar os serviços de vínculo direto, como: Centro de Estudos da Violência, Assistência Social e Direito dos Cidadãos, Defesa Civil, Trânsito e Transporte, Guarda Municipal, Proteção Aquática, Meio Ambiente.

Essa rede primária será parte do macro sistema de proteção social, planejando e executando as ações municipais de segurança voltadas para a população soteropolitana.

Esse modelo garante as condições técnicas primárias para compreender as múltiplas possibilidades de atuação dos diversos segmentos que prestam o serviço público no nível do município. Todos os órgãos e serviços apresentados são de proteção social e já existem, já funcionam, só que estão dispersos por várias secretarias, dispersando, também, energias que poderiam estar próximas e atuando conjuntamente, para agregar recursos, experiências e forças em benefícios da comunidade.

Além disso, o que se verificou é que o trânsito de Juazeiro-BA é municipalizado, tendo apenas 21 agentes de trânsito, no entanto a guarda municipal dispõe de um efetivo de 172 servidores. Esse contingente não é ideal para suprir as necessidades de uma população de aproximadamente 220 mil habitantes, com 63 bairros, com destaque para o bairro João Paulo II com cerca de 30 mil habitantes e oito distritos (Maniçoba, Itamotimanga, Carnaíba, Juremal, Massaroca, Pinhões, Abóbora e Junco Salitre).

O número ideal de guardas municipais é de 0,3 % da população, ou seja, em torno de 660. Sendo assim, fica evidente que o município de Juazeiro-BA opera muito abaixo das condições mínimas, comprometendo qualquer ideia de integração e de eficiência no combate à violência e à criminalidade.

Defende-se uma reestruturação da Guarda Municipal, não como uma extensão do poder de polícia, mas como:

Um órgão de segurança pública, não no sentido policial, mas no sentido de segurança pública garantidora de direitos, de cidadania nos serviços, bens e instalações da competência do município. Essas são premissas que fazem parte do amplo repertório do conceito de segurança pública difundido pelo Ministério da Justiça.

Cabendo notificar que, os serviços urbanos também devem ser amparados por um sistema de segurança, tais como: os serviços de trânsito (circulação e estacionamento), transporte, táxi, salvamento aquático, socorrismo, vigilância sanitária, educação, cultura, esporte, lazer, calçamento de ruas, iluminação pública, assistência social e saúde, dentre outros. Esses são serviços municipais, cabendo à Guarda Municipal e demais órgãos municipais protegê-los, cada qual dentro de suas atribuições. Por proteção entenda, também, segurança dos servidores e usuários (FERNANDES, 2012).

Para isso, faz-se necessária uma política de valorização desses servidores, como remuneração e planos de carreiras. Assim, como parceiro do cidadão, poderá assistilo especialmente: no trânsito e transporte, proteção do meio ambiente, preservação do patrimônio público, nas ações de saúde e na educação.

No que se refere à política de combate às drogas, a Prefeitura de Juazeiro-BA foi contemplada com o Projeto Crack é Possível Vencer do governo Federal. Em 2013, realizou o treinamento de 50 agentes (40 policiais militares, oito guardas municipais e dois policiais civis). Encontra-se tudo pronto no que se refere ao eixo autoridade, agentes qualificados aguardando o pronto emprego. Mais uma vez fica evidenciado que o município é um forte aliado na busca da paz social, de modo sistêmico e eficiente, por meio de uma nova gestão em segurança pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi visto então o papel do Estado como garantidor da segurança pública, como preceitua o art. 144 da Constituição Federal. Percebeu-se que a segurança é uma responsabilidade de todos, inclusive dos entes municipais. Trata-se de uma incorporação de conceitos mais modernos sobre gestão pública que ampliam o sentido e o real alcance do que venha a ser segurança pública.

Há que se investir em combate às condições de vulnerabilidades sociais e solidificar ações e projetos que tratem da educação, saúde, conservação do patrimônio público, transporte, assistência social, cultura, lazer, emprego e renda.

O Brasil, no *ranking* mundial sobre violência, ocupa o 6º lugar. Isso significa dizer que, em média, 56 mil pessoas são mortas por ano. No caso da Bahia, reconhece-se que é também um estado em que há alto índice de violência e criminalidade. No município de Juazeiro, pertencente a esse Estado, o mesmo se observa.

Tem-se, pois, neste quadro, que os governos Federal, Estadual e Municipal que estão diante de indicadores alarmantes sobre violência e criminalidade. O que se defende é a implantação de uma ação integrada em todos os níveis. Assim, o poder público municipal também é decisivo no tocante à segurança pública.

O trânsito, o meio ambiente, a violência contra os jovens, idosos, mulheres, conflitos, problemas de saúde da comunidade (saneamento básico e vigilância sanitária), questões urbanas (estradas, acessos, fluxo de veículos), são sentidos de imediato pelos cidadãos de uma comunidade local. Isso justifica a ideia de que o gestor municipal é também ator principal, junto aos demais, e que merece e deve compor o quadro da segurança pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**: 2014. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2014. 76p.

BRASIL. Frente Nacional de Prefeitos. **A segurança pública e os municípios**. Relatório do Grupo de Trabalho de Segurança Pública do Comitê de Articulação Federativa. Brasília: Secretaria Geral, 2003, 18p.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública** 2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, 40p.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

DEMO, P. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FERNANDES, Tadeu. **Rede municipal de segurança pública**: uma proposta para debate, 2012. Disponível em <<http://www.capitaotadeu.com.br/downloads/20120504151207.pdf>>. Acesso em 01 out. 2014.

HOBSBAWM, Eric J. **A Era dos Extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

JOSÉ FILHO, Pe. M. Pesquisa: contornos no processo educativo. In: JOSÉ FILHO, Pe. M. **Desafios da pesquisa**. França: Unesp – FHDSS, p.63-75, 2006.

MELO, Eduardo Rezende. Comunidade e justiça em parceria para a promoção de respeito e civilidade nas relações familiares e de vizinhança: um experimento de justiça restaurativa e comunitária. Bairro NovaGerty, São Caetano do Sul/SP. In: BRASIL. Ministério da Justiça. **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília: Secretaria da Reforma do Judiciário, 2006, 919p.

NETO, Paulo de Mesquita. **Políticas municipais de segurança cidadã**: problemas e soluções. São Paulo: 2006. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>>. Acesso em 03 out. 2014.

PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. **Sem Medo**: Um Diagnóstico da Violência Urbana. São Paulo: Garamond, 1998.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança Municipal no Brasil**: sugestões para uma agenda mínima. Rio de Janeiro: Sextante, 2005.

VICENTE, Maximiliano Martin. **História e comunicação na ordem internacional**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

VIVARIO. **Caravana Comunidade Segura**: Religião & Paz – Programa de segurança Humana. Rio de Janeiro: 2006. Ilona Szabo (Coord.). Disponível em <<http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/CartilhaSeguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica%20e%20Desenvolvimento%20Institucional%20das%20Pol%C3%ADcias.pdf>>. Acesso em 03 out. 2014.