



Homicídios de Jovens e a Política Pública “Pacto pela Vida”

Clebson Santos de Brito¹

Resumo: O presente artigo teve como objetivo avaliar os resultados alcançados no controle/redução de homicídios de jovens antes e após a implementação da política pública Pacto pela Vida (PPV) no estado da Bahia. Para constatar o desempenho desses resultados, foram utilizados dados de mortes por agressão como *Proxy* para homicídios, latrocínios e lesão corporal seguida de morte da vítima, definidos como crime violento letal intencional, tendo o DATASUS/SIM/MS como banco de dados. Ao averiguar os dados históricos sobre a criminalidade contra jovens na Bahia percebeu-se que houve um aumento nos homicídios até o ano de 2010. A partir de 2011, no entanto, verificou-se que houve um relativo controle na ascendência dos homicídios de jovens registrada anteriormente. Ao avaliar os resultados alcançados verificou-se que, a partir da atuação da política pública PPV, houve certa estabilização estatística do número de homicídios de jovens, sobretudo nos 20 municípios considerados prioritários para essa política pública.

Palavras-chave: Violência contra jovens; Homicídios de jovens; Políticas públicas.

Homicide of Young People and Public Policy “Pacto pela Vida”

Abstract: The objective of this article was to evaluate the results obtained in the control / reduction of homicides of young people before and after the implementation of the public policy Pacto pela Vida (PPV) in the state of Bahia. In order to verify the performance of these results, we used data from aggression killings such as Proxy for homicide, robbery and corporal injury followed by death of the victim, defined as an intentional lethal violent crime, with DATASUS / SIM / MS as database. In investigating the historical data on juvenile crime in Bahia, it was noticed that there was an increase in homicides until the year 2010. As of 2011, however, it was verified that there was a relative control in the ascendancy of the youth homicides registered previously. When evaluating the results obtained, it was evidenced that, based on the performance of the public policy, there was a certain statistical stabilization of the number of homicides of young people, especially in the 20 municipalities considered priority for this public policy.

Key words: violence against youth. Homicide of young people. Public policy.

Introdução

A violência pode ser concebida como o uso intencional da força ou poder físico, em forma de ameaça ou efetivamente, contra si mesmo, outra pessoa ou um grupo ou comunidade, que ocasiona ou tem grandes probabilidades de ocasionar lesões, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações (OMS, 2014, p. 84).

¹ Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco, Brasil(2016) Técnico em Informações Geográficas e Estatística da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística , Brasil. Contato: clebsantosdebrito@gmail.com;

O fenômeno da violência possui múltiplas formas de manifestação, podendo o homicídio ser considerado a mais grave, mas não a única.

A violência constitui-se num importante indicador de qualidade de vida por estar relacionada às condições gerais de existência, de trabalho, bem como de sociabilidade, além de originar-se de processos socioculturais e político-ideológicos podendo ser prevenida por ações intersetoriais e multidisciplinares.

No Brasil, trata-se de um tema que está presente no cotidiano de toda a população devido aos expressivos índices de criminalidade registrados em todas as regiões do país. A região Nordeste, em especial, tem se mantido nos últimos anos na situação menos agradável estatisticamente dentre as regiões do país quanto à violência homicida.

A Bahia se destaca quanto aos dados quantitativos de mortes por agressão¹. O estado se insere neste contexto ocupando em 2014 o 8º lugar no número de homicídios por arma de fogo dentre os estados da federação, de acordo com o Mapa da Violência 2016 (WAISELFISZ, 2016, p. 26). Esta fonte revela ainda que a principal vítima da violência homicida no Brasil é a juventude, faixa de 15 a 29 anos de idade. Nesta faixa etária, o crescimento da letalidade violenta foi bem mais intenso do que no resto da população (WAISELFISZ, 2016, p. 49).

O governo da Bahia, através do programa Pacto pela Vida (PPV) e projetos associados, que se constitui na única política estadual de contenção dos crimes violentos letais intencionais contra a vida, criada pela Lei 12.357 de 26/09/2011 no âmbito do Sistema de Defesa Social com o objetivo principal de promover a paz social, tem desenvolvido ações de enfrentamento à criminalidade no estado cujos resultados precisam ser avaliados em relação à frequência de homicídios contra jovens.

A morte de jovens por agressão foi utilizada no presente estudo, no sentido de analisar o fenômeno da violência contra esse público específico no estado da Bahia. Assim, foram utilizados dados disponíveis no Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde (DATASUS/SIM/MS). Foram considerados os registros sob as rubricas X85 a Y093², agressão

¹ Mortes por agressão será utilizada como *Proxy* para homicídios, latrocínios e lesão corporal seguida de morte da vítima, definido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública como C.V.L.I. (crime violento letal intencional). Logo, o banco de dados é o do DATASUS/SIM/MS.
² X85 Agressão meio drogas, medicamentos e substâncias biológicas, X86 Agressão por meio de substâncias corrosivas, X87 Agressão por pesticidas, X88 Agressão por meio de gases e vapores, X89 Agressão outros produtos químicos e substâncias nocivas especificadas, X90 Agressão produtos químicos e substâncias nocivas não especificadas (NE), X91 Agressão enforcamento, estrangulamento e sufocação, X92 Agressão por meio de afogamento e submersão, X93 Agressão disparo de arma de fogo de mão, X94 Agressão disparo arma fogo de maior calibre, X95 Agressão disparo outra arma de fogo ou NE, X96 Agressão por meio de material explosivo, X97 Agressão por meio de fumaça fogo e chamas, X98 Agressão vapor água gases ou objetos quentes, X99 Agressão objeto cortante ou penetrante, Y00 Agressão p/meio de um objeto contundente, Y01 Agressão por meio de projeção de um lugar elevado, Y02 Agressão projeção ou colocação da vítima diante de objeto em movimento, Y03 Agressão por meio de impacto de um veículo a motor, Y04 Agressão por meio de força corporal, Y05 Agressão sexual

intencional que levou à morte da vítima, e Y35 a Y36³. A escolha desse banco de dados se definiu porque, de acordo com Nóbrega Júnior (2010), o mesmo apresenta uniformidade e padronização estadual a nível nacional, além de possuir maior confiabilidade.

Desta forma, ressalta-se a importância de investigar a violência contra jovens e de avaliar políticas públicas quanto à contenção de violência contra esse público. Essa pesquisa buscará responder à seguinte inquietação: Até que ponto os resultados alcançados pela gestão da segurança pública da Bahia revelam eficácia no controle/redução de homicídios de jovens após a implementação da política pública Pacto pela Vida?

Neste contexto, identifica-se como objetivo geral desse estudo: avaliar os resultados alcançados no controle/redução de homicídios de jovens antes e após a implementação da política pública Pacto pela Vida no estado da Bahia. E como objetivos específicos: averiguar dados históricos sobre a criminalidade contra jovens no estado da Bahia entre 2005 e 2015; e comparar os indicadores de homicídios em municípios priorizados e não priorizados pela política pública Pacto pela Vida, em momentos anteriores e posteriores à intervenção no estado da Bahia.

Fundamentação Teórica

A Violência Presente na Sociedade

A violência não é uma marca da sociedade contemporânea. Está presente na sociedade desde tempos imemoriais. No entanto, a despeito de sua presença na história da humanidade, não se deve aceitá-la como um aspecto inevitável da condição humana (DAHLBERG; KRUG, 2006). Somos todos potencialmente violentos e diferenciados pela forma como administramos essa agressividade. Enquanto uns encontram formas construtivas para canalizar a sua destrutividade, outros, por influência de fatores endógenos ou exógenos, acabam descarregando sua violência em terceiros (ALMEIDA, 2010).

por meio de força física. Y06 Negligencia e abandono, Y07 Outros síndromes de maus tratos, Y08 Agressão por outros meios especificados, Y09 Agressão por meios NE.

³ Y35 Intervenção legal, Y36 Operações de guerra.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define a violência como o uso intencional da força ou poder físico, em forma de ameaça ou efetivamente, contra si mesmo, outra pessoa ou um grupo ou comunidade, que ocasiona ou tem grandes probabilidades de ocasionar lesões, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações (OMS, 2014, p. 84). Observa-se a partir deste conceito uma visão mais ampla e abrangente da concepção de violência, incorporando outros elementos que não somente aqueles relacionados ao resultado morte. Portanto, o fenômeno da violência possui múltiplas formas de manifestação, podendo o homicídio ser considerado a mais grave, mas não a única.

Em tipologia da violência desenvolvida pela OMS, divide-se a violência em três amplas categorias, conforme as características daqueles que cometem o ato violento: a) violência autodirigida; b) violência interpessoal; c) violência coletiva. Violência autodirigida é aquela que uma pessoa inflige a si mesma e que se subdivide em comportamento suicida e agressão auto infligida. Violência interpessoal é aquela infligida por outro indivíduo ou por um pequeno grupo de indivíduos e que se divide nas subcategorias violência de família ou de parceiros íntimos e violência na comunidade. Violência coletiva é a infligida por grupos maiores, como estados, grupos políticos organizados, grupos de milícia e organização terrorista. A violência coletiva acha-se subdividida em violência social, política e econômica. A natureza dos atos violentos é classificada como física, sexual, psicológica e privação/abandono. Apesar de imperfeita e não universalmente aceita, esta tipologia fornece uma estrutura útil para a compreensão dos tipos complexos de violência praticada em todo o mundo (DAHLBERG; KRUG, 2006).

Quanto às causas, a violência tem explicações multivariadas de acordo com o contexto em análise (nacional, regional, estadual ou municipal), por isso não se tem como generalizar e “é importante averiguar as diversas variáveis sem levar em consideração determinações teóricas” (NÓBREGA JR., 2010). A multicausalidade da violência apresenta associação com fatores de risco individuais e familiares, mas também está fortemente relacionada com fatores sociais, culturais e ambientais. Há evidências constatadas através de exemplos de sucesso quanto à prevenção da violência em todo o mundo envolvendo desde ações individuais e comunitárias de pequena escala até políticas nacionais (DAHLBERG e KRUG, 2006).

No Brasil, os estados de São Paulo e Pernambuco alcançaram experiências bem sucedidas na redução dos homicídios através de gerenciamento eficaz da política de segurança pública (NÓBREGA JR., 2015). Não obstante a inexistência de uma agenda nacional para a

área da segurança pública, em nível de política federal, contemplando no mínimo um pacto federativo em torno dos estados em suas regiões (NÓBREGA JR., 2015) e o fato de haver obstáculos institucionais e políticos para mudanças consistentes no âmbito estrutural das instituições coercitivas, é possível a introdução de políticas públicas eficazes sem maiores mudanças estruturais (SAPORI, 2007).

Nobrega Jr. (2010) demonstrou que políticas públicas de segurança eficazes representam fatores determinantes para o controle da violência homicida em qualquer lugar do mundo, independente das condições socioeconômicas e do desenvolvimento econômico da unidade territorial. Quando se mede a violência através dos homicídios, utiliza-se de uma forma internacional de se avaliar o nível de segurança ou insegurança pública fornecida por determinada sociedade (NÓBREGA JR., 2015). Analisando as taxas de homicídios juvenis na região Nordeste, no período de 1998 a 2006, o autor observou uma relação considerável entre o crescimento da população jovem (15 a 29 anos) e os homicídios nessa faixa etária.

A seguir, é exposto o arcabouço teórico relacionado ao planejamento estratégico governamental, instrumento norteador das ações do estado para a intervenção na realidade social, especialmente nas questões que impactam a gestão da segurança pública no estado da Bahia.

Plano Estadual de Segurança Pública (PLANESP) 2012 – 2015

O planejamento de ações e a destinação de recursos pressupõe a determinação do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, bem como o que são riscos e o que são oportunidades. O Planejamento Estratégico está ligado ao nível mais alto de decisão da organização, as decisões estratégicas, e pode ser concebido como a seguir. Consiste na análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização, e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular estratégias e ações estratégicas (PEREIRA, 2016, p. 38).

Nesse sentido, o planejamento estratégico, com ações integradas, reveste-se de grande importância para a promoção das mudanças necessárias em termos de gestão para que os resultados e impactos efetivamente ocorram na segurança pública do estado da Bahia.

Sob a orientação técnica do Instituto de Desenvolvimento Gerencial- INDG, organização que se tornou líder em consultoria de gestão com foco em resultados no Brasil, os trabalhos para a construção do planejamento estratégico utilizaram as ferramentas GPD (gerenciamento pelas diretrizes), que utiliza as metas anuais da organização para orientar rumo à eficiência, e o Balanced Scorecard, um sistema de gestão estratégica que utiliza indicadores financeiros e não financeiros, estabelecendo relações de causa e efeito entre a visão, os objetivos e as iniciativas estratégicas (BAHIA, 2011).

Implantar sistemas de medição do desempenho (SMD) é fundamental para que uma organização, pública ou privada, possa melhorar seu desempenho organizacional e, conseqüentemente, atender aos interesses de seus *stakeholders*⁴. Um dos mais conhecidos SMD é o Balanced Scorecard (BSC), criado por Kaplan e Norton (1982). O BSC foca os aspectos de planejamento subdivididos nas seguintes perspectivas: financeira, mercado, processos internos e crescimento. A princípio, o BSC foi pensado apenas como um SMD, mas vem sendo utilizado ultimamente como uma poderosa ferramenta de implantação e controle da estratégia organizacional (MENDES, 2015).

No PLANESP, a perspectiva financeira se materializou através do objetivo estratégico “Incrementar a captação de recursos para investimento e custeio”, que foi considerado o ponto de partida ou a “raiz” da árvore estratégica. Em seguida, ramifica-se para a perspectiva crescimento/aprendizado através de objetivos estratégicos que sinteticamente objetivam ao investimento no ser humano, com o refinamento das competências dos colaboradores em habilidades técnicas e comportamentais (BAHIA, 2011).

Garantido o refinamento das competências dos colaboradores, a perspectiva processos internos serve-se de colaboradores com capacidade de promover a mudança pretendida, favorecendo a modernização e inovação de métodos de atendimento aos usuários do serviço de segurança pública. Nessa seara, buscou-se aprimorar as práticas de gestão, prestigiando os processos finalísticos, pois neles estão os usuários beneficiários do serviço prestado; tratou-se da necessidade de garantir o instrumental essencial à execução das atividades que efetivam a missão da organização, por isso foi estabelecido como objetivo estratégico “Disponibilizar insumos e equipamentos adequados à atividade de segurança Pública”; Estabeleceu-se como necessária a inserção do objetivo estratégico “Fortalecer a gestão do conhecimento” para

⁴ Palavra da língua inglesa que significa todas as pessoas físicas ou jurídicas que são direta ou indiretamente afetadas pelas atividades da organização e que também exercem sobre ela alguma influência. Fonte: Lacombe (2009).

garantir que todo o conhecimento existente entre os colaboradores, nos processos e unidades organizacionais, inclusive o resultante de pesquisa científica conduzida pela Secretaria de Segurança Pública da Bahia (SSP/BA), pertença à organização; bem como foi acolhido o desafio de “Promover a gestão da inteligência policial” através da coleta e análise de informação para elaboração de um produto final, a fim de instrumentar o processo decisório da gestão da segurança pública (BAHIA, 2011).

Tangente à perspectiva mercado, adequadamente adaptada como sendo Beneficiários ou Usuários do serviço de segurança pública, a SSP/BA definiu como entregas que desejaria fazer a esses usuários uma cesta de atributos (proposta de valor), que seria assim composta: Celeridade, Precisão Técnica, Credibilidade, Proximidade, Inovação e Proatividade. A partir desta proposta de valor, estabeleceu-se como objetivo estratégico “Desmotivar a prática delitativa” através do empenho dos prepostos policiais em frustrar o intento do potencial autor de crime, bem como pelo estabelecimento de novos exemplos a serem seguidos, sobretudo pelos jovens (*market share*). Não menos importante nessa perspectiva, o objetivo estratégico “Contribuir, decisivamente, para a aplicação da lei penal e para a defesa social” teve por finalidade minorar os danos causados às vítimas para eliminar os riscos reais e iminentes (BAHIA, 2011).

A fim de viabilizar o diagnóstico que precede os trabalhos de definição da estratégia, optou-se pelo emprego da matriz SWOT, planilha que permite o cruzamento de cenários para identificar quais são os objetivos estratégicos para a organização. Em língua inglesa, SWOT é uma abreviação das palavras strengths, weaknesses, opportunities e threats que traduzidas, respectivamente, correspondem a forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

Dessa forma, realizou-se um levantamento do ambiente interno para identificar os elementos relevantes e os que necessitavam de atenção e mudança, em seguida direcionou-se a análise ao ambiente externo, relacionando os pontos que tiveram participação no desenvolvimento das ações de segurança, bem como os que ameaçavam o alcance das metas estabelecidas (BAHIA, 2011).

O PLANESP foi concebido, em 2011, nos moldes do programa considerado referência do Governo Federal, o PRONASCI, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, que estabelece a presença de um elo entre as ações de segurança pública e as ações sociais, constituindo-se um modelo para a criação do Programa Pacto Pela Vida. A SSP/BA, considerando como fundamentos as exigências do PRONASCI, elaborou o seu plano, definindo

como diretrizes estratégicas: Prevenção e repressão qualificada da violência; Fortalecimento da gestão com aperfeiçoamento institucional; Formação, capacitação e valorização profissional; e Prevenção com foco em áreas críticas (BAHIA, 2011).

Além disso, em conformidade com a sua estratégia, a SSP/BA buscou enfrentar os seguintes temas: Pensamento da ação policial direcionado à proteção dos direitos humanos; celeridade no desenvolvimento da capacidade preventiva; o aumento da capacidade investigativa; o uso de práticas de polícia comunitária; gerenciamento dos dados nas ocorrências policiais; gestão do conhecimento em formação policial, de forma integrada e continuada; integração do sistema policial; além de ações estruturais (BAHIA, 2011).

O conjunto de compromissos assumido pela SSP/BA, para o quadriênio 2012 - 2015 abordou ações que visavam à prevenção e repressão da violência por meio do policiamento comunitário, priorizando-se as consideradas áreas de risco, a integração policial e uso da inteligência e tecnologia como diferenciais estratégicos. Contava com a realização de esforços para proporcionar aos profissionais de segurança pública, a formação continuada, capacitação e valorização dos servidores, no sentido de conceber o policial cidadão, oferecendo perspectivas de melhorias na qualidade do serviço prestado, em sintonia com o PRONASCI.

Para que os compromissos assumidos fossem cumpridos, foram estabelecidos objetivos estratégicos e traçadas ações para serem executadas durante o quadriênio 2012 - 2015. Foram definidos como objetivos estratégicos: incrementar captação de recursos para investimento e custeio; refinar competências dos colaboradores; garantir satisfação e a motivação dos colaboradores; criar ambiente que enalteça a moral e o bom desempenho; estimular o exercício da responsabilidade social da força de trabalho; garantir disponibilidade de insumos e equipamentos adequados à atividade de segurança pública; adotar práticas gerenciais com foco no aperfeiçoamento de práticas finalísticas; fortalecer a gestão do conhecimento; promover a gestão da inteligência policial; modernizar e inovar métodos de atendimento; contribuir decisivamente para a aplicação da Lei Penal e Defesa Social; desmotivar a prática delitiva; e restaurar a sensação de segurança (BAHIA, 2011, p. 83).

O alinhamento do planejamento estratégico com as ações do programa Pacto pela Vida, que tem como finalidade promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI, conjugado com a captação de recursos para investimento e custeio na estratégia da SSP/BA

pode ser considerado ponto nevrálgico para o alcance dos objetivos estratégicos propostos em cada uma das perspectivas previstas no sistema de gestão estratégica Balanced Scorecard.

Na próxima seção, são introduzidas as políticas públicas como um conjunto de procedimentos para intervenção na realidade, em articulação com o PLANESP.

Políticas Públicas e Indicadores Sociais

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Políticas públicas são programas de ação governamental que visam à coordenação de meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 38). Constituem autênticos programas de Estado Constitucional que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos meios estatais e sociais, cumprir prioridades vinculantes, em ordem a assegurar a efetividade do complexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (FREITAS, 2015).

Políticas públicas podem ainda ser consideradas como um conjunto de formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para formulação das políticas públicas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e implementação da decisão (KINGDON, 2003).

Segundo Jannuzzi (2012, p.20), “no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área social”. Ou seja, o uso dos indicadores fornece subsídios para o gestor lidar com questões sociais complexas, a exemplo do nível de violência causada por homicídios e a necessidade de formulação de políticas específicas.

Os indicadores podem ser classificados, sobretudo para análise e formulação de políticas sociais, segundo sua diferenciação quanto à natureza do ente indicado: se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo). Segue respectivas definições e exemplos desta classificação.

Os indicadores-insumo (*input indicators*) correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. Exemplos: o número de leitos hospitalares por mil habitantes, o número de professores por quantidade de estudantes. Os indicadores-produto (*outcome* ou *output indicators*) são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como a esperança de vida ao nascer, proporção de crianças fora da escola ou nível de pobreza. Os indicadores-processo ou fluxo (*throughput indicators*) são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno ou, ainda, homens-hora dedicados a um programa social. (JANNUZZI, 2002, p. 55).

Na área de segurança pública, os indicadores-insumo representam os recursos que são usados para a intervenção na realidade social e pode-se citar como exemplos o número de policiais militares capacitados para função ostensiva ou estratégica, os repasses financeiros alocados no orçamento para execução na área de segurança, bem como equipamentos necessários à realização da atividade como: viaturas, estrutura predial das unidades de policiamento, ou mesmo um Sistema de Informações Gerenciais – SIG – de segurança pública.

Por sua vez, os indicadores-processo retratam o esforço operacional empreendido com o uso de todos os recursos disponíveis (humanos, financeiros ou equipamentos) para proporcionar melhorias que impactem na realidade social. Como exemplos deste importante indicador para a accountability da gestão da segurança pública citam-se os números de prisões em flagrante, armas ou apreendidas, inquéritos remetidos com autoria, mandado de prisão cumprido, etc.

Já os indicadores-produto refletem as variáveis que resultam de processos complexos como a violência na sociedade, por exemplo, que poderia ser mensurada através de índices de homicídios, de estupros, de *bullying*, etc. Tais indicadores retratam a situação da violência em um dado período no tempo tornando-se uma referência, em função dos resultados, para a retroalimentação do processo com a alocação de recursos e a gerenciamento de esforço operacional a fim de impactar na realidade.

A partir do levantamento bibliográfico da relação entre políticas públicas e indicadores sociais, fica evidenciada a importância de se analisar a questão da violência homicida de jovens através de indicadores que subsidiem a avaliação da gestão da segurança pública no estado da Bahia quanto ao alcance de metas estabelecidas no controle de homicídios. A seguir descreve-se a política de contenção da violência no estado denominada Pacto pela Vida.

Política de contenção Pacto pela Vida

O lançamento do programa Pacto pela Vida (PPV), no estado da Bahia, foi reflexo da concepção de política de segurança pública disseminada pelo país, sobretudo após a implantação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), no sentido da necessária conjugação de esforços entre as várias áreas estatais para a busca de redução dos índices de criminalidade.

O Pronasci, com as inovações introduzidas, representou um marco para as políticas públicas de segurança no Brasil. Além de impulsionar a compreensão de que a segurança pública é uma questão transversal, que demanda uma intervenção, de maneira integrada, de diversas áreas do poder público, ressaltou a importância das ações de prevenção e não apenas de repressão em resposta à questão segurança pública. Este programa federal foi implementado pela união, através de articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, além da participação da comunidade, por meio de mobilização social, programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, em prol da melhoria da segurança pública.

Conforme Silva, Dias & Cordeiro (2012), através da divulgação realizada pela Secretaria de Comunicação Social da Bahia, em 2011, a elaboração do PPV se deu a partir da observação de experiências consideradas exitosas, como nos estados de Pernambuco (gestão), São Paulo (Departamento de Homicídios), Rio de Janeiro (Unidades de Polícia Pacificadora) e Ceará (Ronda no Quarteirão), além de Bogotá e Medellín, na Colômbia.

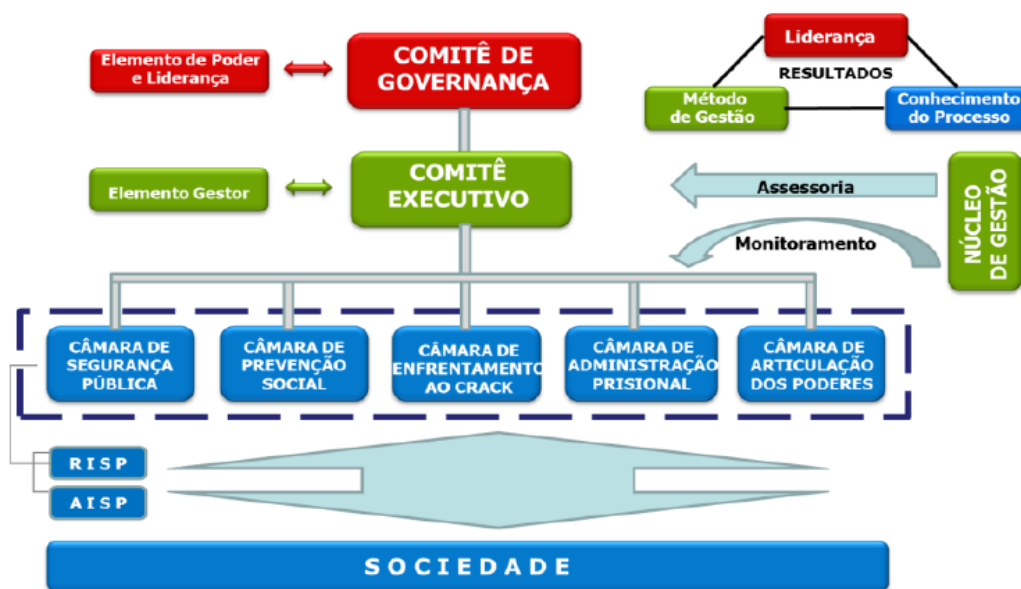
Adotando a essência do Pronasci, o PPV se propôs constituir-se uma nova política pública de segurança, construída de forma pactuada com a sociedade, articulada e integrada com o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os municípios e a União.

A fim de buscar respostas para a crise de segurança pública, foi lançado no Estado da Bahia, em 2011, o programa Pacto Pela Vida, criado pela Lei nº 12.357 de 26/09/2011 no âmbito do Sistema de Defesa Social – SDS, cujo objetivo principal é a promoção da paz social. A liderança do programa é feita diretamente pelo Governador da Bahia, que dirige esforços de treze Secretarias de Estado com o objetivo principal de reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVPs.

O PPV possui, dentre suas características principais, um novo modelo de gestão, com a criação de diversas instâncias que se relacionam: a) Um Comitê de Governança – integrado pelos dirigentes máximos dos Poderes e Instituições do Estado, responsável pela definição das diretrizes estratégicas e acompanhamento das ações; b) Um Comitê Executivo – presidido pelo Governador e integrado por representantes dos Poderes e Instituições do Estado, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação de suas ações; c) Cinco Câmaras Setoriais para propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs, na sua respectiva área de atuação; d) O Núcleo de Gestão, que é uma unidade de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa (BAHIA, 2011, p. 9-10).

Conforme a figura 3, o modelo de gestão contemplou nova distribuição territorial para fins de execução e monitoramento das ações do Programa com a criação de Regiões Integradas de Segurança Pública – RISP, sendo estas compostas por Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP, dentro do território do Estado da Bahia. As Áreas Integradas de Segurança Pública – AISP são agrupamentos de segmentos territoriais, formadas por municípios, distritos municipais ou bairros, consideradas para a definição de princípios, métodos e procedimentos nas ações de polícia judiciária, polícia ostensiva e perícia, com o objetivo de aumentar a eficiência policial, mediante a prestação de serviços de segurança pública com qualidade e custos adequados. Para efeito de gestão e controle administrativo de resultados dos indicadores de segurança pública, as AISP serão agrupadas em Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP (BAHIA, 2012, p. 9).

Figura 1 - Modelo de Gestão da Segurança Pública implantado pelo PPV



FONTE: Elaboração Própria a partir do Plano Estadual de Segurança Pública 2012-2015.

Com o propósito de agregar diversas instancias bem como instituições afins em função de seus objetivos, o PPV conta com as seguintes câmaras setoriais: **a)** Câmara de Segurança Pública: Composta por unidades da Secretaria de Segurança Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Departamento de Polícia Técnica; **b)** Câmara Setorial de Prevenção Social: Composta por diversas Secretarias e entidades do Estado, além de Universidade, Ministério Público e Defensoria Pública, contando com a parceria das Prefeituras para executar ações; **c)** Câmara Setorial de Articulação dos Poderes: Composta por Secretarias de Estado, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública; **d)** Câmara Setorial de Enfrentamento ao Crack: Composta por diversas Secretarias de Estado, Ministério Público e Defensoria Pública; **e)** Câmara Setorial de Administração Prisional: Composta por Secretarias de Estado, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública, em articulação com a União e municípios (PLANESP, 2011, p. 14).

Em janeiro de 2012, o Decreto 13561 do Governo do Estado da Bahia estabeleceu que as unidades administrativas e operacionais da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Departamento de Polícia Técnica do Estado da Bahia atuarão de forma integrada, dentro de limites territoriais denominados Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP e Áreas

Integradas de Segurança Pública – AISP (BAHIA, 2011). A partir do levantamento dos conceitos que fundamentam este estudo, o próximo capítulo tratará do desenho metodológico que orientou esta pesquisa (BAHIA, 2012, p. 9).

Estratégia Metodológica

Trata-se de pesquisa documental, com procedimento bibliográfico, com abordagem quantitativa e do tipo descritiva. A presente pesquisa caracteriza-se como documental, uma vez que recorre a fontes diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, como tabelas estatísticas e dados secundários, coletados através de banco de dados oficiais. Quanto aos procedimentos empregados, a pesquisa é bibliográfica, pois tem base em referenciais teóricos publicados em documentos. Foram utilizados materiais impressos, como periódicos científicos, teses e dissertações, leis, livros e outros materiais bibliográficos que tratam do assunto em estudo. Quanto ao método e a forma de abordar o problema, a pesquisa é ainda quantitativa, pois faz uso de instrumentos estatísticos tanto na coleta como no tratamento dos dados, além de buscar medir relações entre variáveis. Quanto aos objetivos, a presente pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois procura descobrir relações entre variáveis com coleta de dados (Richardson *et al*, 2007).

A Bahia, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui 417 municípios, e uma população estimada para o ano de 2017 de 15.344.447 habitantes, sendo aproximadamente 3.940.504 jovens, o que corresponde a 25,68% da população do estado (IBGE, 2017). Nesse contexto, a amostra utilizada para coleta dos dados quantitativos foi composta pelas ocorrências de jovens que vieram a óbito por agressão, ocorridas no estado da Bahia, entre os anos de 2005 e 2015, registrados no SIM/DATASUS.

A coleta de dados foi realizada através de levantamento em banco de dados oficial, o SIM/DATASUS, a partir do qual foram elaborados gráficos por intermédio do *software* Excel. A escolha desse banco de dados se deu devido ao mesmo apresentar uniformidade e padronização estadual a nível nacional, além de por possuir maior confiabilidade, coesão e sistematização, que traduz de forma mais próxima à realidade das mortes por agressão/homicídios no Brasil, conforme destacado por Nóbrega Júnior (2010).

A estratégia empírica adotada por esta pesquisa para identificar a existência de possível impacto do programa governamental Pacto pela Vida sobre os homicídios de jovens nos municípios baianos priorizados pela intervenção do governo do estado em função dos índices de Crimes Violentos Letais Intencionais registrados consistiu na aplicação de uma análise longitudinal. Também conhecida como análise diacrônica, este tipo de análise permite acompanhar resultados e impactos ao longo do tempo, reduzir o risco de viés em comparação com análises tipo *cross section*, bem como utilizar-se de registros administrativos ou dados secundários para sua realização.

A avaliação de programas na área de segurança deve contar com algum grupo de comparação para poder estimar o impacto, mesmo que não seja exatamente um grupo de controle escolhido de forma aleatória. Caso exista uma tendência geral no estado ao aumento dos homicídios, por exemplo, um resultado positivo nas áreas dos municípios priorizados pelo programa deve revelar uma redução nessas áreas superior à obtida para o resto do estado.

De forma geral, de acordo com Borges, Ribeiro e Cano (2012, p. 14), o impacto deve ser estimado através de vários tipos de comparações: a) comparação dos indicadores nas áreas objeto de intervenção nos momentos anteriores e posteriores a ela; b) comparação dos indicadores posteriores à intervenção com a projeção estimada a partir dos valores anteriores, considerando a sua tendência. Ou seja, se existia uma tendência ao aumento previamente ao programa, por exemplo, o resultado posterior deve ser contrastado com o valor estimado para esse mesmo momento a partir da tendência preexistente; c) comparação dos indicadores anteriores e posteriores com os de outras áreas onde o programa não foi aplicado.

O grupo de tratamento refere-se aos 20 municípios⁵ considerados no Plano Estratégico do Estado da Bahia para a Segurança Pública do período 2012 - 2015 como prioritários para as ações do programa. Por sua vez o grupo de controle foi definido como os demais municípios baianos que não foram contemplados como prioritários para o programa, totalizando 397 municípios.

Além da definição dos grupos de tratamento e de controle, outra questão importante é a delimitação do período de tempo a ser avaliado. Como período anterior à implementação do programa Pacto pela Vida analisa-se o período 2005 a 2010 e como período de atividades da

⁵ Os municípios considerados prioritários, conforme Plano Estadual de Segurança Pública 2012 – 2015, foram: Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas, Luiz Eduardo Magalhães, Mata de São João, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Simões Filho, Teixeira de Freitas, Valença e Vitória da Conquista.

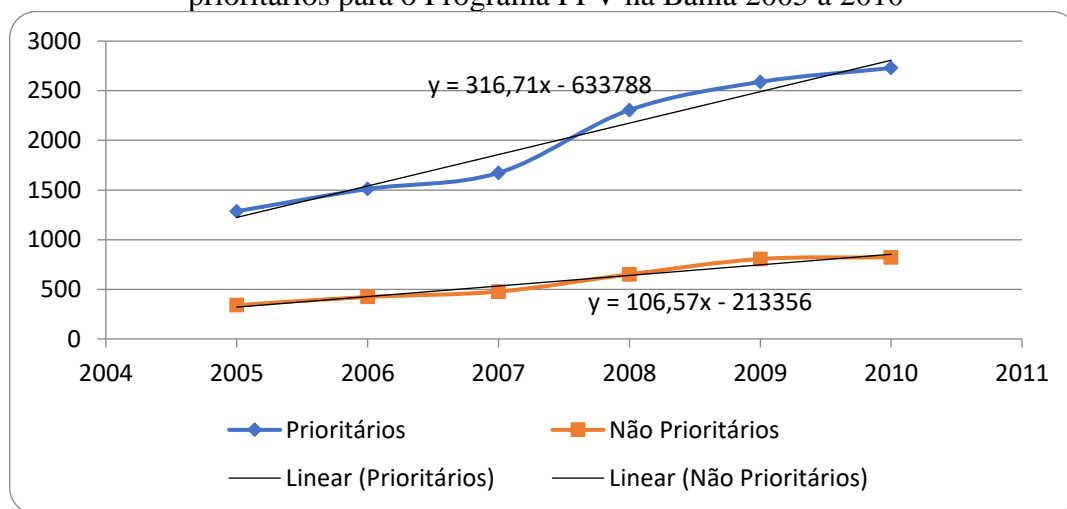
intervenção governamental na realidade considera-se o período 2011 a 2015. Os números de óbitos são contabilizados a partir da Classificação Internacional de Doenças (CID-10) como eventos que envolvem agressões e óbitos provocados por intervenção legal (códigos X85-Y09 e Y35-Y36).

Análise dos Resultados

Nesta seção serão apontados os níveis e tendências dos homicídios de jovens no estado da Bahia, entre os anos de 2005 e 2015.

Analisando o gráfico 1, observa-se que há uma tendência de aumento nos quantitativos de óbitos de jovens anteriores à implantação do PPV na Bahia. A projeção de aumento se verifica tanto no grupo de municípios não prioritários⁶ para ações do PPV como no grupo de municípios prioritários⁷, sendo que neste último identifica-se uma intensidade bem mais expressiva no incremento de óbitos. Nos dois casos, o número de óbitos por agressão intencional mais que dobram no período.

Gráfico 1: Óbitos de jovens por agressão intencional nos municípios prioritários e não prioritários para o Programa PPV na Bahia 2005 a 2010



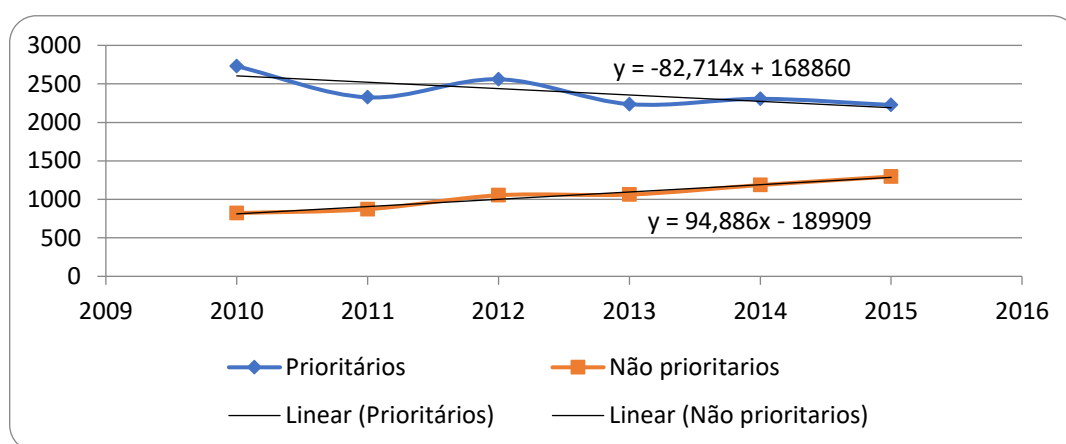
FONTE: Elaboração própria a partir de dados do SIM/DATASUS, 2019.

⁶ Como municípios não prioritários (grupo de controle) foram definidos todos aqueles não considerados prioritários pelo PLANESP 2012 – 2015.

⁷ Os municípios considerados prioritários (grupo de tratamento), conforme Plano Estadual de Segurança Pública 2012 – 2015, foram: Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas, Luiz Eduardo Magalhães, Mata de São João, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Simões Filho, Teixeira de Freitas, Valença e Vitória da Conquista.

Em 2010, ano anterior à implementação do PPV, o grupo de municípios prioritários chegou a registrar 2729 óbitos de jovens, sendo 1361 em Salvador. Conforme o gráfico 2, em 2011 houve uma mudança na tendência anterior e foram contabilizados 2325 óbitos neste grupo, com 1116 na capital baiana. Houve alternância de incrementos e decréscimos nos anos seguintes até 2015, quando o grupo de municípios prioritários registrou 2226 óbitos, menor quantitativo do período, e Salvador registrou 1007 óbitos por agressão intencional.

Gráfico 2: Homicídios de jovens em municípios prioritários e não prioritários para o Programa PPV na Bahia 2010 a 2015

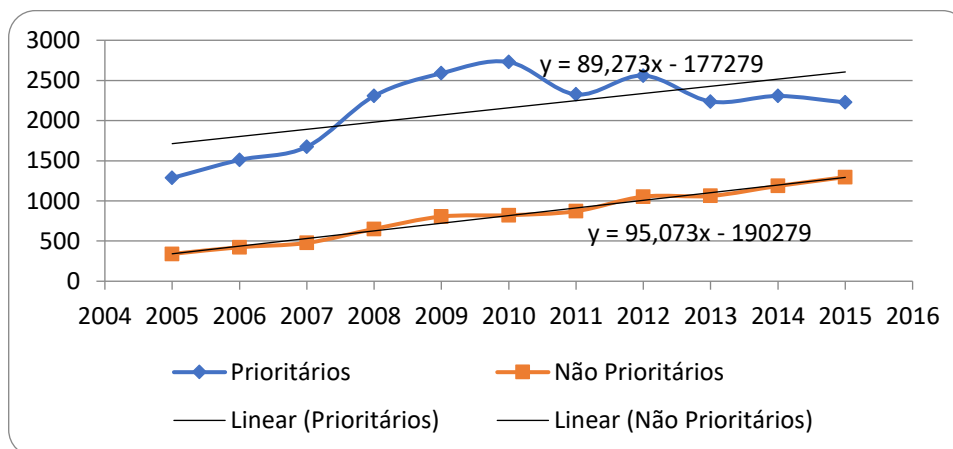


FONTE: Elaboração própria a partir de dados do SIM/DATASUS, 2019.

Observe-se que no período 2010 a 2015 a tendência dos quantitativos de óbitos em municípios não prioritários para o PPV foi bastante similar à do período 2005 a 2010, com crescimento regular, apesar de o período mais recente ter apresentado uma leve queda no coeficiente angular da linha de tendência, representando possível reflexo das ações do PPV mesmo nesses municípios não priorizados pelo programa Estadual de contenção da violência.

No gráfico 3, analisando o período 2005 a 2015, observa-se através da análise dos coeficientes angulares das retas associadas a cada grupo de municípios que o reflexo da mudança proporcionada no período 2010 a 2015 foi suficiente para inverter o nível de crescimento, entre municípios prioritários e não prioritários, dos óbitos em relação ao período 2005 a 2010.

Gráfico 3: Homicídios de jovens em municípios prioritários e não para o Programa PPV na Bahia 2005 a 2015



FONTE: Elaboração própria a partir de dados do SIM/DATASUS, 2019.

Portanto, o grupo de municípios prioritários, que apresentava uma linha de tendência com crescimento rápido dos quantitativos de óbitos, passou a registrar, com o desempenho do período 2010 a 2015, que inclui todas as fases de implantação e de execução de ações do PPV, um nível de crescimento de óbitos por agressão intencional inferior ao do grupo de municípios não prioritários para o programa.

Discussão

Considerando que programas e projetos na área da segurança pública trabalham com metas para a redução dos índices de criminalidade, este artigo analisou a evolução dos indicadores de homicídios de jovens em grupos de municípios considerados prioritários ou não para o PPV na Bahia a fim de identificar a existência de impacto em tais indicadores no período de execução das atividades do programa (Plano Estratégico da Segurança pública no Estado da Bahia - 2012 a 2015).

Uma das formas de avaliar impacto é comparar indicadores posteriores à intervenção com a projeção estimada a partir dos valores anteriores, considerando a sua tendência. Isto é, se existia previamente ao programa uma tendência ao aumento, por exemplo, o resultado posterior deve ser contrastado com o valor estimado para esse mesmo momento a partir da tendência preexistente.

A breve apresentação do panorama da mortalidade por agressão intencional de jovens no estado explicitou um elevado número de óbitos de jovens entre 2005 e 2010. Porém, a partir de 2011, ano do lançamento da Política Pacto pela Vida, verificou-se que houve um relativo controle na ascendência dos homicídios de jovens registrada em anos anteriores. Esse desempenho foi ainda mais significativo nos 20 municípios considerados prioritários para o PPV no estado, fato que permite supor que tal fenômeno esteja associado à implementação desta Política Pública no estado nestes últimos anos.

Esses resultados revelam que, assim como os estados de São Paulo e Pernambuco alcançaram experiências bem sucedidas na redução dos homicídios, outros estados podem reduzir e/ou controlar os homicídios e a criminalidade violenta em um curto espaço de tempo, através de gerenciamento eficaz da política de segurança (NÓBREGA JR., 2014).

Considerações Finais

Este estudo objetivou avaliar os resultados alcançados no controle/redução de homicídios de jovens antes e após a implementação da política pública Pacto pela Vida no estado da Bahia. Para isso, a pesquisa partiu da seguinte questão: Até que ponto foram exitosos os resultados alcançados no controle/redução de homicídios de jovens após a implementação da política pública Pacto pela Vida no estado da Bahia? Em busca de respostas, foi realizada coleta de dados junto ao Sistema de Informações de Mortalidade (SIM/DATASUS) a fim de averiguar dados históricos sobre a criminalidade contra jovens no estado da Bahia entre os anos de 2005 e 2015, além de comparar os indicadores de homicídios em municípios priorizados e não priorizados pela política pública Pacto pela Vida, em momentos anteriores e posteriores à intervenção no estado da Bahia.

Foi possível observar que nos últimos anos houve um esforço do Governo do estado da Bahia, sobretudo em termos de gestão de segurança pública, no sentido de combater a violência, inclusive promovendo prevenção, para a redução de Crimes Violentos Letais Intencionais. O PLANESP 2012 – 2015 sistematizou a estratégia governamental para a segurança pública, consubstanciada nas ações da política Pacto pela Vida, que inspirada no Pronasci do Governo Federal, trouxe a integração necessária entre as instituições coercitivas do Sistema de Justiça Criminal para o enfrentamento dos CVLI no estado.

Apesar da queda no registro de casos a partir do ano de 2011, ainda é um volume elevado de jovens vítimas de homicídio. Portanto, é necessário que as políticas públicas sejam cada vez mais aprimoradas no sentido de reduzir esse tipo de violência, constituindo-se papel não apenas do atual governo, mas como política de estado.

Ampliar a cobertura do ensino integral a fim de apoiar o desenvolvimento global dos jovens é estratégia que pode resultar em impacto na redução do risco de mortes prematuras por violência no estado. Por outro lado, a continuidade e o aprimoramento constante das políticas de segurança pública enquanto programas de estado com o uso de um sistema de indicadores para monitoramento das variáveis associadas aos fenômenos sociais de vitimização é também um caminho para a eficácia eficiência e efetividade dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, especialmente o direito dos jovens à vida.

Referências

ALMEIDA, M. G. B. **A violência na sociedade contemporânea** [recurso eletrônico] / organizadora Maria da Graça Blaya Almeida. – Dados eletrônicos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. 161 f. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/violencia.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

BAHIA. Decreto nº 13.561 de 02 de janeiro de 2012. Institui as Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP, as Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP no Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador/BA, ano XCVI, Nº 20.744, p. 9, 03 jan. 2012.

_____. Lei n.º 12.357, de 26 de setembro de 2011. Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador/BA, ano XCVI, Nº 20.669, p. 9-10, 27 set. 2011.

_____. Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia. **Plano estadual de segurança pública: PLANESP- Governo do estado da Bahia 2012 a 2015**. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC%20VCM%20217.pdf>> Acesso em: 15 out. de 2018.

BORGES, D; RIBEIRO, E; CANO I; organizadores. **Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, LAV/UERJ; 2012. Disponível em:<<http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DAHLBERG LL; KRUG EG. **Violência**: um problema global de saúde pública. *Ciência e Saúde Coletiva* 2006;11:1163-78.

FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração**. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 195-217, jan./jun. 2015, p. 195-217. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21688/1/2015_art_jfreitas.pdf>. Acesso em 25 nov. 2018.

JANNUZZI. Paulo de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. jan./fev. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427/5011>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

_____. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012. p. 01-110.

KINGDON, John. (2003 [1984]), **Agendas, alternatives and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasil). DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS - DATASUS. **Informações de Saúde, Estatísticas Vitais: banco de dados**. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&id=6937>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MENDES, Glauco Henrique de Souza. **Administração Estratégica**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2015.

NÓBREGA JR., J. M. P. (2015), Teorias do crime e da violência: uma revisão da literatura. ANPOCS BIB-**Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Nº 77. ISSN 1516-8085. São Paulo.

_____. Diagnóstico da violência no Brasil e os desafios para a Segurança Pública. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 167 – Abril/2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/26140>>. Acesso em 13 abr. 2018.

_____. **Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. 271 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010. Disponível em:<<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/tese-jose-maria-publicar-biblioteca.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

_____. (2014). Políticas públicas e segurança pública em Pernambuco: o case pernambucano e a redução da violência homicida. **Latitude**, Vol. 8, nº 2, pp. 315-335.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (2014). **Relatório Mundial sobre a Prevenção da Violência**. Genebra: OMS. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/145086/5/9789241564793_por.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Administração estratégica** / Maurício Fernandes Pereira. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES :UAB, 2016.

RICHARDSON *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

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

SOUZA, Celina. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acessado em: 19 nov. 2017.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

BRITO, Clebson Santos de. Homicídios de Jovens e a Política Pública “Pacto pela Vida”. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45, p. 500-521. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 20/03/2019

Aceito 25/04/2019