



O papel dos municípios

na segurança pública. **Vol. I**

A experiência do município na Prevenção à violência por meio de estratégias proativas e integradas de segurança pública



Comunitas

OS INSTITUTO
**CIDADE
SEGURA**

INOVAÇÃO EM SEGURANÇA

03

Apresentação

08

Capítulo 1

O contexto da
elaboração do Pacto
Pelotas Pela Paz

12

Capítulo 2
Desafios

15

Capítulo 3
Implementação

18

Capítulo 4
Fase de Diagnósticos

35

Capítulo 5
Metodologia

62

Capítulo 6
Estratégia do Pacto

74

Capítulo 7
Considerações Finais

Atribuição - NãoComercial - Compartilhual 4.0 Brasil (CC BY-NC-SA 4.0 BR)

Tem o direito de:

Compartilhar - reproduzir, distribuir e transmitir o trabalho

Remisturar - adaptar o trabalho

De acordo com as seguintes condições:



Atribuição - Tem de fazer a atribuição do trabalho, da maneira estabelecida pelo autor ou licenciante (mas sem sugerir que este o apoia, ou que subscreve o seu uso do trabalho).



NãoComercial - Não pode usar este trabalho para fins comerciais.



Compartilhual - Se alterar ou transformar este trabalho, ou criar um trabalho baseado neste trabalho, só pode distribuir o trabalho resultante licenciando-o com a mesma licença ou com a uma licença semelhante a esta.

No entendimento de que:

Renúncia - Qualquer uma das condições acima por ser renunciada pelo titular do direito de autor ou pelo titular dos direitos conexos, se obtiver deste uma autorização para usar o trabalho sem essa condição.

Domínio Público - Quando a obra ou qualquer dos seus elementos se encontrar no domínio público, nos termos da lei aplicável, esse estatuto não é de nenhuma forma afetado pela licença.

Outros Direitos - A licença não afeta, de nenhuma forma, qualquer dos seguintes direitos:

- Os seus direitos de “uso legítimo” (fair dealing ou **fair use**) concedidos por lei, ou outras exceções e limitações aplicáveis ao direito de autor e aos direitos conexos;
- Os **direitos morais** do autor;
- Direitos de que outras pessoas possam ser titulares, quer sobre o trabalho em si quer sobre a forma como este é usado, tais como os **direitos de publicidade** ou direitos de privacidade.

Aviso - Em todas as reutilizações ou distribuições, tem de deixar claro quais são os termos da licença deste trabalho. A melhor forma de fazê-lo é colocando um link para esta página.

Apresentação

O programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável foi criado pela Comunitas em 2013 com o objetivo de qualificar os investimentos sociais privados por meio de uma coalizão de líderes de grandes empresas em prol do desenvolvimento sustentável do país. O programa atua junto ao poder público, envolvendo e engajando a sociedade civil em um trabalho colaborativo em busca do aprimoramento da gestão pública. Acreditamos que, assim, é possível alavancar o impacto dos investimentos sociais, tornando-os mais sustentáveis e assertivos na busca por soluções para melhoria da realidade das cidades brasileiras.

Para escalarmos e disseminarmos a experiência e as boas práticas do programa com um maior número de cidades brasileiras, contamos com uma estratégia de produção de conhecimento que, entre outras ações, desenvolve publicações como esta. O objetivo destas ações é replicar as frentes de trabalho do Juntos, garantindo o amplo compartilhamento deste conhecimento.

A publicação **“O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: O CASO DO PACTO PELotas PELA PAZ”** tem como objetivo ser um guia que apresenta a experiência de Pelotas no combate à violência por meio da implementação de políticas públicas que contam com a articulação e engajamento de todos os setores da sociedade. O trabalho ainda está na primeira fase, mas apresenta resultados significativos para a elaboração de um conteúdo como este livreto.

Nossa ideia é que este material sirva como inspiração, referência e guia para aqueles que acreditam no trabalho multissetorial e em rede como melhor caminho para melhoria da segurança pública e, conseqüentemente, da qualidade de vida dos cidadãos.

Sabemos que temos muitos desafios e responsabilidades pela frente e que o programa Juntos vai se expandir ainda mais nos próximos anos. Continuaremos com a nossa missão de contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos por meio da geração de conhecimento, da disseminação de boas práticas e da articulação entre os setores da sociedade. Tudo isto por que contribuir para o desenvolvimento do Brasil é o compromisso que nos guia!



Regina Esteves
Diretora-Presidente
da Comunitas

Carta do Especialista

As cidades podem vencer a violência

Este material parte do relato sobre iniciativas inovadoras e ousadas: primeiro uma parceria de grandes empresários do país que decidiram apoiar o desenvolvimento da gestão pública das cidades brasileiras por meio do Programa Juntos da Comunidade; segundo, uma prefeitura que decidiu assumir o desafio de reduzir a violência; e em terceiro um grupo de especialistas que se uniu para ajudar a formular respostas concretas, com base em evidências científicas. O resultado da junção desses três elementos não poderia ser mais positivo: um Plano Municipal de Segurança multidisciplinar, suprapartidário, com o engajamento dos diversos setores e instituições de Pelotas.

O Instituto Cidade Segura sentiu-se honrado por ser escolhido como o parceiro técnico dessa iniciativa. Os cinco primeiros meses, que serão relatados nas próximas páginas, foram apenas os primeiros passos de uma longa jornada a ser traçada pela cidade para a reconstrução da paz. Ao longo desse curto período, nossos consultores realizaram mais de 140 atividades de engajamento, planejamento e implantação dos projetos na cidade. Foram meses de um trabalho intenso e árduo, mas extremamente gratificantes e que já resultam em melhorias significativas, como as primeiras quedas nos índices de violência depois de anos de agravamento.

Em um momento de profundo desencanto com projetos coletivos e do aumento de cenas de barbárie no cotidiano brasileiro, a experiência do **Pacto Pelotas Pela Paz** aparece como um sopro de esperança. É possível reduzir a violência a partir da união de forças sociais e institucionais e da utilização de conhecimento científico do que funciona e o que não funciona para reduzir a violência.

Inspirado em experiências exitosas já realizadas no Brasil e no mundo, como as de Nova Iorque, Boston, Bogotá, Pernambuco, Diadema e Canoas, o Pacto demonstra a possibilidade de reconstruirmos a convivência social, ao fortalecer as instituições democráticas e qualificar a gestão pública brasileira. Muito mais do que um projeto restrito às fronteiras de Pelotas, no sul do Rio Grande do Sul, essa iniciativa demonstra um novo caminho para a Segurança Pública, com base em uma concepção proativa, técnica e integrada, que vem sendo construída em diversos países nas últimas décadas, mas ainda encontra dificuldade para se afirmar no Brasil.

Chegou a hora de superar a concepção tradicional de segurança reativa, desintegrada, que joga toda a responsabilidade para as polícias, sem qualquer tipo de planejamento de médio e longo prazos e que não raras vezes é tratada de forma populista. Nossas cidades não podem mais afirmar que o problema da violência não seja uma responsabilidade sua. É preciso união das forças locais para que jovens não escolham o caminho da violência e da banalização da vida.

Não podemos deixar de agradecer à Prefeita de Pelotas, Paula Mascarenhas, pela coragem e competência, a todos servidores das diversas instituições municipais, estaduais e federais e aos cidadãos pelotenses que estão se dedicando cotidianamente de forma tão séria e motivada para construir essa experiência.

Esperamos que o modelo implantado em Pelotas inspire outras cidades pelo país a se unirem contra a violência. Que esta publicação colabore tecnicamente nessa construção.

Em tempos tão amargos, a experiência de Pelotas – conhecida como a capital nacional do doce – adotou nossas esperanças de que um futuro de convivência e de paz nas cidades brasileiras é possível.

Alberto Kopittke
Secretário Executivo do
Instituto Cidade Segura



Cap.1

O contexto da
elaboração do Pacto
Pelotas Pela Paz

O contexto da elaboração do Pacto Pelotas Pelas Paz

Em 2016, mais da metade das 50 cidades mais violentas do mundo estavam no Brasil.¹ Ao longo dos últimos 30 anos, mais de 1,3 milhão de brasileiros (as) perdeu suas vidas em razão da violência,² e mais do que o dobro disso foi ferido por armas de fogo. Isso sem falar nas consequências psicológicas e econômicas, no impacto em todos os serviços públicos e na qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Dados do último Atlas da Violência³ apontam que o problema segue aumentando no Brasil. Em 2005, o país registrava 48.136 mortes. Em 2015, esse número chegou a 59.080. Os dados demonstram que a crise atual vai muito além da econômica ou política, as rebeliões nos presídios no início de 2017 e o novo aumento da violência no Rio de Janeiro, são demonstrações agudas de uma crise estrutural que atinge as cidades brasileiras.

Até alguns anos atrás, o Rio Grande do Sul era um dos poucos estados brasileiros onde a crise de violência ainda não havia chegado de forma tão evidente. No entanto, nos últimos dez anos, o número de homicídios no estado teve um aumento de 100% e todos os demais índices de criminalidade dispararam. Tudo isso, acompanhado por uma grave crise fiscal, que vem provocando a queda acelerada no pessoal efetivo das polícias, o parcelamento de salários e a redução drástica nos investimentos na área policial.

Por esse motivo, é fundamental revermos o que foi feito até hoje e pensar de forma crítica se estamos tratando o problema da Segurança Pública com a seriedade devida. O que estamos fazendo está, de fato, alcançando algum resultado positivo ou apenas agravando ainda mais a situação? O atual modelo tem o custo de R\$ 76,3 bilhões, segundo estimativas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2015. Esta cifra é significativa e representa um total de 1,38% do PIB no mesmo ano. Isso sem falar os gastos do Sistema de Justiça Criminal, da saúde pública, os custos da perda ou incapacitação de vidas, os recursos que grandes empresas e famílias em todo o país investem na sua segurança, além das perdas bilionárias em investimentos e turismo internacional.

Apesar da gravidade do problema, o país ainda apresenta escassez de iniciativas inovadoras para tentar superar a violência. Em geral, convivemos com discursos que repetem a mesma forma de ação, sem produzir resultados positivos.

Mesmo que as poucas experiências inovadoras tenham bons resultados, a concepção tradicional logo prevalece e as experiências exitosas não conseguem se manter.

Essa concepção, que aqui chamaremos de tradicional, sobre Segurança Pública costuma resumir a ação do poder público em atividade das polícias, como se elas sozinhas pudessem atuar para prevenir a grave epidemia que acomete o país. Esse modelo também se resume a uma atuação reativa, em que as forças públicas atuam apenas após a ocorrência do crime, seja pelo acionamento do policiamento ostensivo, do processo investigativo ou do procedimento judicial. Isso tudo sem integração entre os mais diferentes órgãos, sem transparência e qualidade nos indicadores e sem nenhum plano de curto e médio prazo, por meio do qual sejam definidas prioridades comuns e traçadas estratégias.

Ademais, essa concepção tradicional utiliza muito pouco conhecimento científico para tomar as decisões sobre como, onde e de que forma empregar os escassos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. Neste modelo, se realiza os processos de tomada de decisão com base em crenças e experiências pessoais, na maioria das vezes não avaliada de forma adequada para saber se efetivamente funciona ou não.

No entanto, nas últimas décadas, uma nova concepção de Segurança Pública tem sido construída em diversos países do mundo, na qual o problema da violência passou a ser tratado com políticas públicas multidisciplinares integradas, planejadas e proativas. Essa nova concepção é conhecida como **Segurança Pública Baseada em Evidências** e aproxima o conhecimento científico da prática das ruas.

Concepção Tradicional	Nova Concepção
Reativa	Proativa
Genérico	Focado
Ações sem integração	Ações integradas
Apenas Polícia	Multidisciplinar
Base em crenças	Evidências científica
Sem prestação de contas	Com prestação de contas
Só governos estaduais	Estado+Município+Sociedade

Quadro 1: Concepção Tradicional e Nova Concepção de Segurança Pública

Na concepção tradicional, o mais comum é que os municípios afirmem que não possuem responsabilidade alguma sobre o problema da violência, uma vez que ele se resume a atuação das polícias e do sistema de justiça. Nessa nova concepção, os municípios passam a ter um papel central na construção de políticas da segurança em seu território, por meio da construção de uma agenda proativa compartilhada com todas as instituições públicas, as Secretarias Municipais e o conjunto da sociedade.



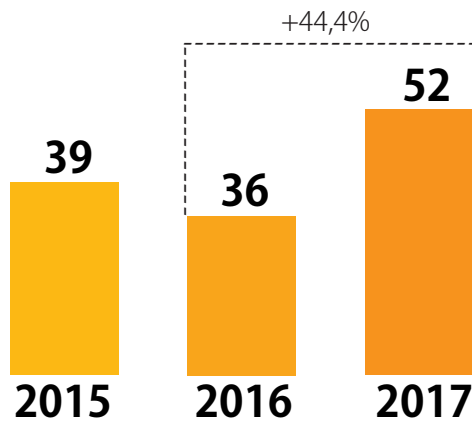
Cap.2

Desafios

Desafios

Com cerca de 350 mil habitantes, Pelotas passou a viver nos últimos anos um aumento muito acelerado dos seus indicadores de violência. Em 2003, era conhecido como uma cidade universitária tranquila e praticamente isolada da epidemia de violência, com uma estatística de em média seis homicídios para cada cem mil habitantes até aquele ano. Em pouco mais de dez anos, o município rapidamente mergulhou no cenário de violência que aflige cidades médias e grandes e ultrapassou os 30 homicídios por cem mil habitantes em 2015. De acordo com a última estatística do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, Pelotas é a 154ª cidade mais violenta do Brasil.

Gráfico 1: Crimes Violentos letais Intencionais em Pelotas

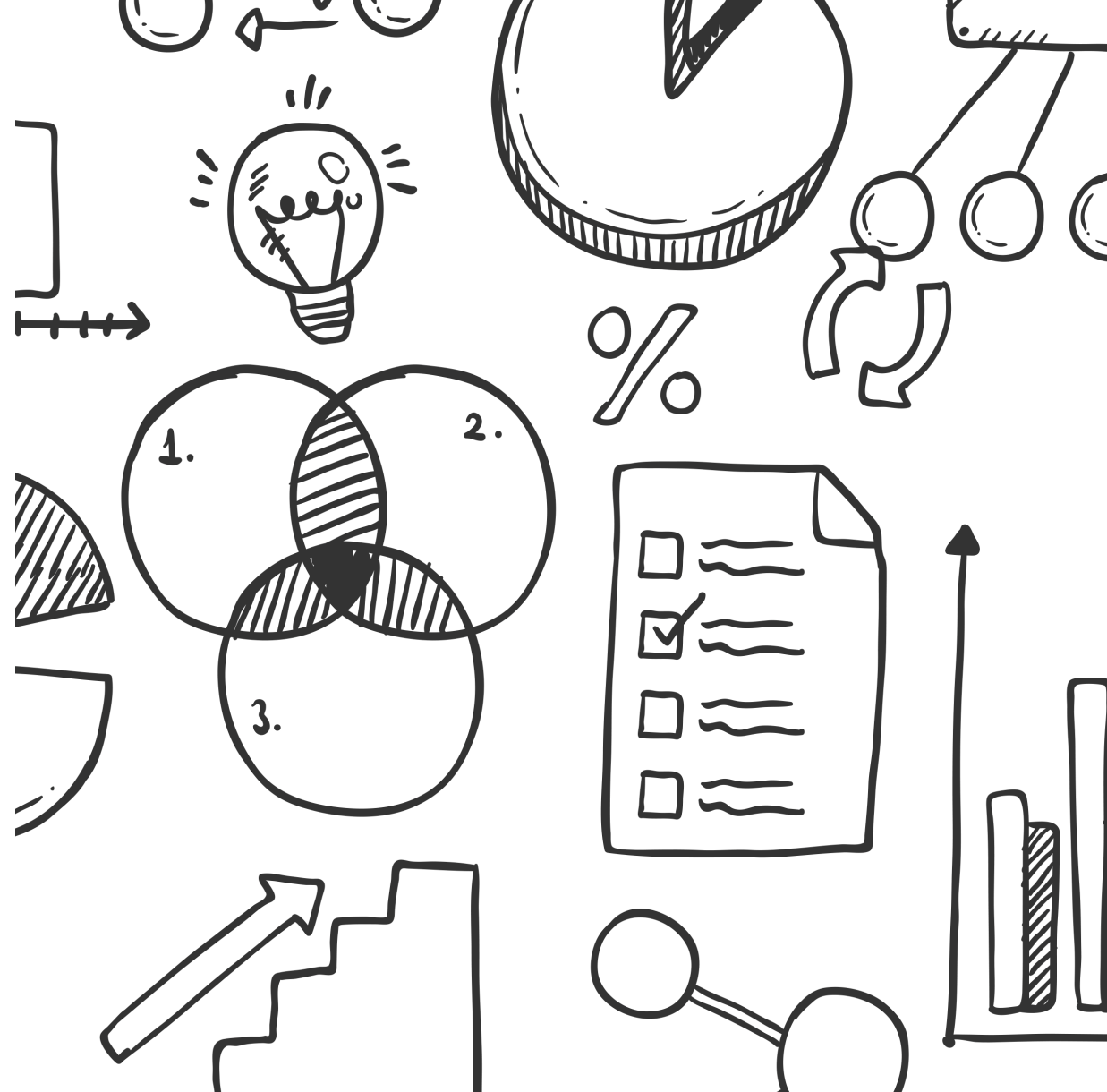


Fonte: 4º BPM Pelotas: SIPAC/ 18º DPR e SSP/RS

Para completar o quadro de dificuldades, a crise econômica pela qual passa o país e o Rio Grande do Sul deixa o município sem perspectiva de novos recursos financeiros ou de alguma recuperação no efetivo das polícias. Além disso, a crise institucional que o país vive nos últimos anos provoca um profundo ceticismo e desestímulo da sociedade para qualquer iniciativa que tenha origem no poder público.

Outro elemento importante é o enraizamento da concepção tradicional de Segurança Pública, baseada numa postura reativa e pontual, com muito pouco acúmulo de conhecimento sobre estratégias proativas tanto em relação a metodologias de policiamento, quanto de prevenção social com base em evidências.

Dessa forma, o grande desafio foi a construção de uma agenda comum, na qual todos os atores institucionais e sociais se identificassem e se motivassem, compreendendo a possibilidade de tratar o tema da segurança a partir de uma nova concepção proativa e integrada.



Cap.3

Implementação

Implementação

Mesmo diante das dificuldades, a Prefeita de Pelotas, Paula Mascarenhas, decidiu assumir o tema da violência como sua prioridade de governo. Decisão ainda muito rara no Brasil onde as gestões municipais acreditam não possuir responsabilidades sobre esse tema.

Para isso, a Prefeita solicitou apoio à Comunitas - com quem a cidade já desenvolvia desde 2013 uma exitosa parceria -, para formular um conjunto de ações que conseguissem reduzir os índices de violência da cidade. A Prefeita recomendou à Comunitas o trabalho do Instituto Cidade Segura, o qual já havia atuado com sucesso em outras experiências municipais. Após avaliação e pactuação entre os membros da governança do programa Juntos, o Instituto Cidade Segura apresentou o **Pacto Pela Paz** - uma proposta de formulação de uma grande agenda pública conjunta, capaz de mobilizar os mais diversos atores públicos e sociais.

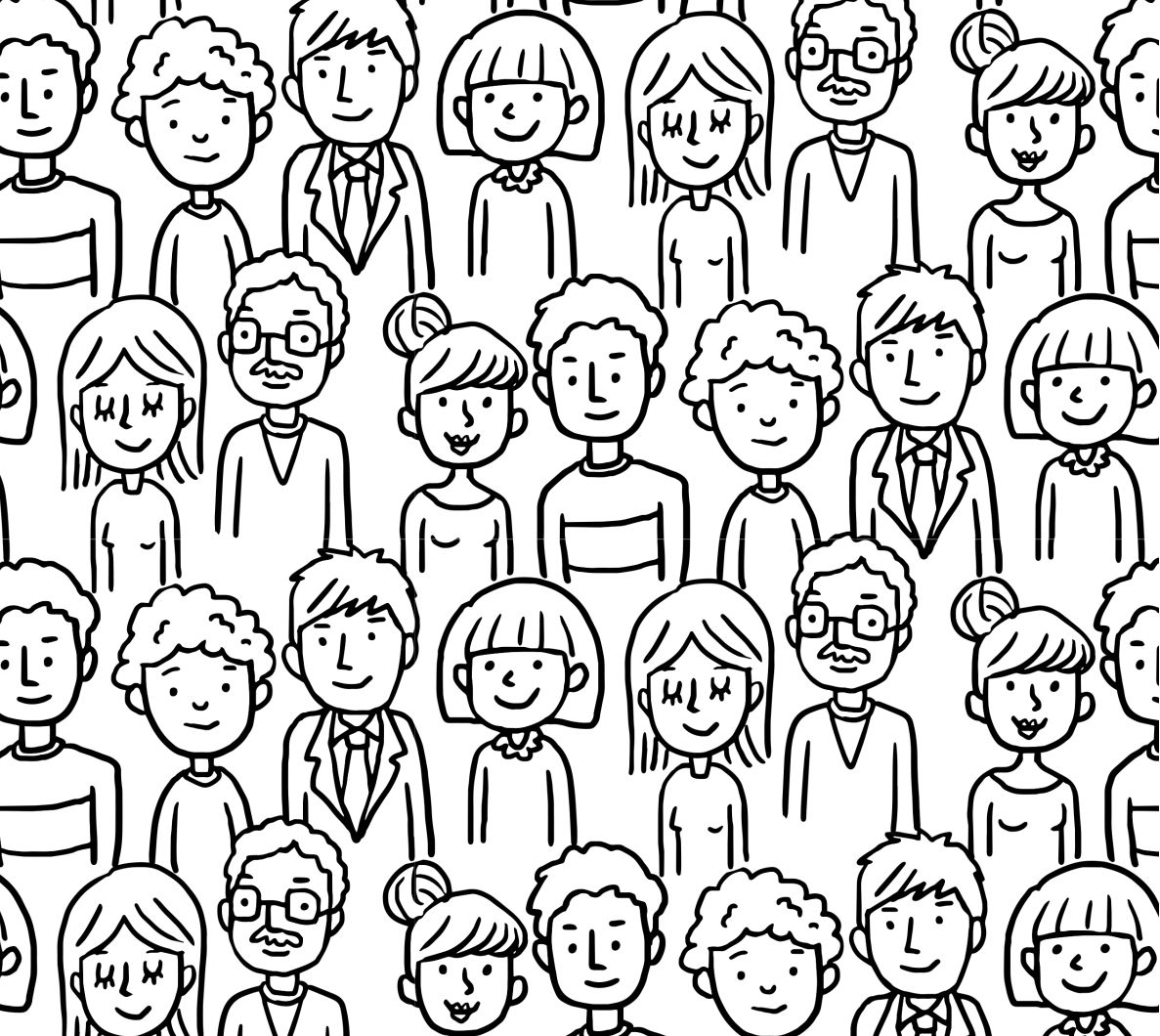
O objetivo era **identificar** os principais problemas de violência que a cidade tem enfrentado, **conhecer** as ações de prevenção à violência em andamento - de forma isolada e despotencializada - e **propor** novas ações com base em experiências internacionais e nacionais exitosas. Tudo por meio de um processo colaborativo e aberto, que produzisse a necessária sinergia institucional e social.

Para construir o Pacto, o Instituto propôs como ponto de partida a **elaboração de um diagnóstico** que permitisse a análise profunda do fenômeno da criminalidade na cidade e que buscasse compreender a dinâmica dos principais atores envolvidos e principalmente os territórios com maior incidência.

Pelotas - RS

Situada ao sul do estado do Rio Grande do Sul, Pelotas concentra 344.385 habitantes, figurando na terceira posição das cidades mais populosas do Estado e na nona posição entre municípios gaúchos mais ricos, com PIB de 5 milhões de reais em 2013. Distante 250 quilômetros de Porto Alegre, Pelotas viveu o seu apogeu econômico ao longo do século XIX e início do século XX, em razão da produção das suas grandes charqueadas, que eram vendidas para o todo o país. A cidade é considerada uma capital regional, destacando-se como principal centro comercial do sul do Estado gaúcho e polo regional de indústrias ligadas ao agronegócio. A cidade se divide em nove distritos: Pelotas, Cascata, Cerrito Alegre, Colônia Z/3, Monte Bonito, Quilombo, Rincão da Cruz, Santa Silvana e Triunfo. Pelotas conta com bons índices de desenvolvimento humano e social (0,739), embora ainda enfrente importantes desafios na área de segurança pública.





Cap.4

Fase de Diagnóstico

Fase de Diagnóstico

Para estruturar a sua intervenção em segurança pública, o município deve compreender qual é a dinâmica da criminalidade na cidade. Apenas entendendo os fatores relacionados ao problema é que se torna possível pensar em soluções. Para isso, o Observatório de Segurança Pública de Pelotas foi completamente reestruturado, com seus membros qualificados e reforçado por uma equipe do Instituto Cidade Segura.

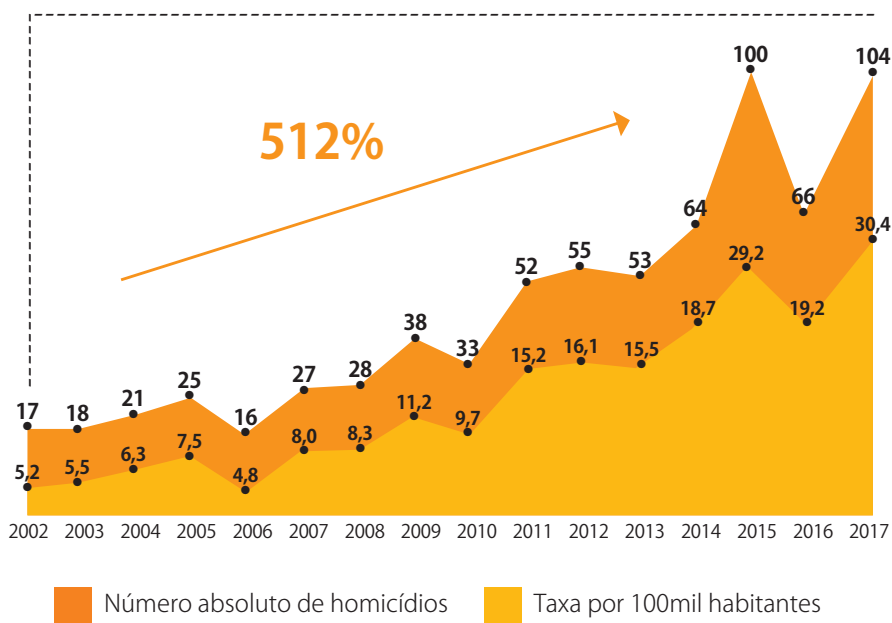
O diagnóstico foi realizado com três tipos de informação:

1. Registros criminais realizados pelas polícias
2. Outras informações sobre violência e fatores de risco
3. Pesquisa municipal de vitimização

1. Registros criminais realizados pelas polícias

Pela primeira vez a Prefeitura analisou os registros criminais e se deparou com a realidade de aumento dos índices de violência em seu território:

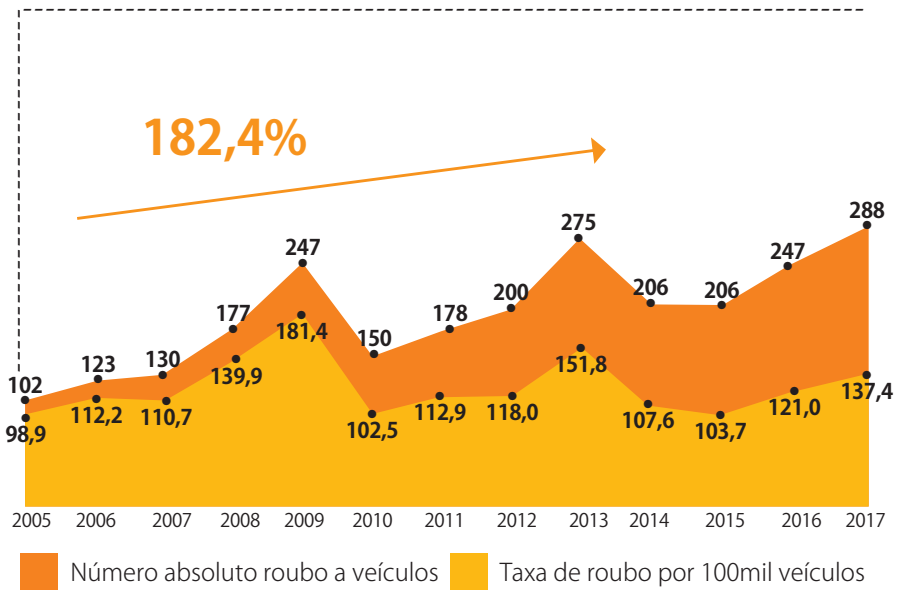
Gráfico 2:
Taxa de homicídios dolosos



Taxa por 100mil habitantes

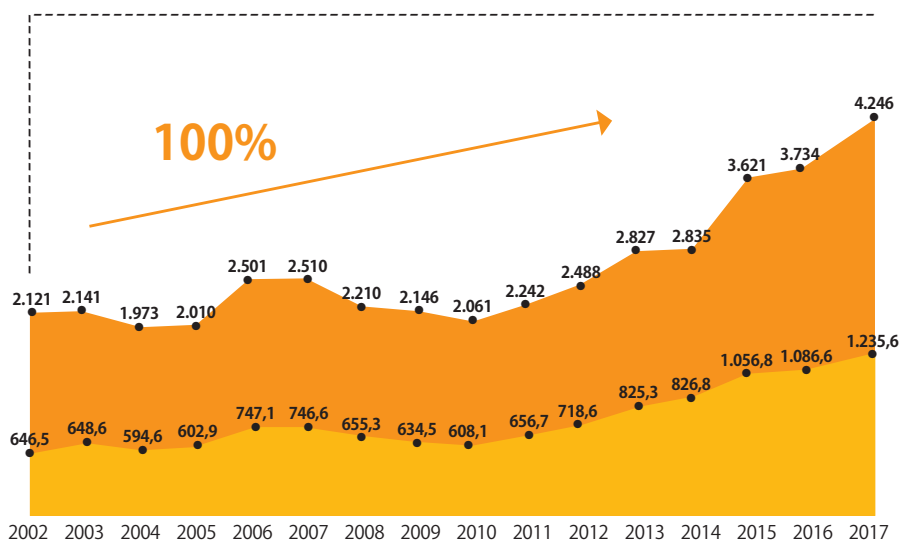
30	Pelotas
39	Porto Alegre
21	Rio Grande do Sul
29	Brasil

Gráfico 3:
Roubo a Veículos



Taxa por **100mil** veículos
121 | Pelotas
943 | Porto Alegre
265 | Rio Grande do Sul
267 | Brasil

Gráfico 4:
Roubos



Taxa por
100mil
habitantes

1086	Pelotas
2351	Porto Alegre
776	Rio Grande do Sul
400	Brasil

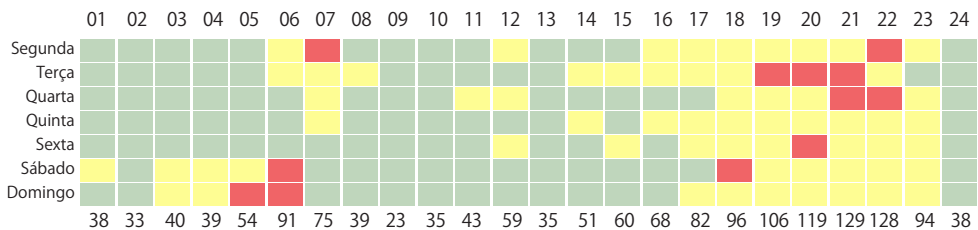
A | Diagnóstico detalhado e georreferenciado

Como é usual no Brasil, a Prefeitura de Pelotas não possui acesso às informações sobre o tipo, local e horário dos registros criminais que ocorrem no seu território. Um dos primeiros avanços conquistados logo nos primeiros dias de formulação do Pacto Pelotas Pela Paz foi uma parceria inédita com os órgãos locais de Segurança, que disponibilizaram essas informações. Além de ter acesso aos indicadores criminais de forma aberta, pela primeira vez a Prefeitura produziu o georreferenciamento dos registros criminais e identificou quais os pontos da cidade, o horário e o dia da semana onde os crimes ocorrem com maior frequência. Isso se tornou um elemento fundamental para a formulação das estratégias proativas e do modelo de gestão do Pacto, como veremos adiante.

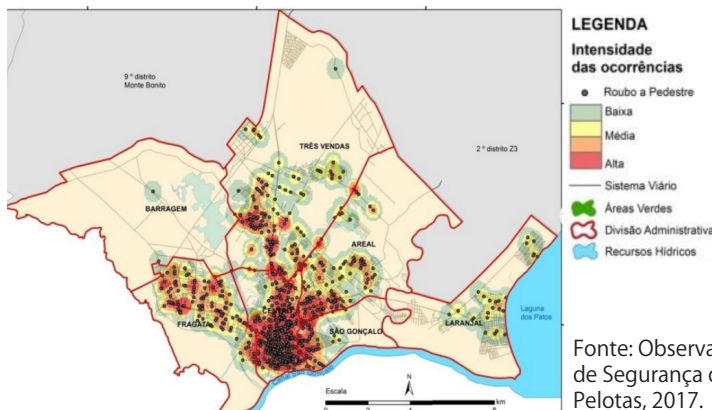
Gráfico 5:

Cruzamento dos dias da semana e horários com mais crimes de roubo na cidade:

Dia/Hora



Georreferenciamento dos Roubos a pedestres entre 2015-2017

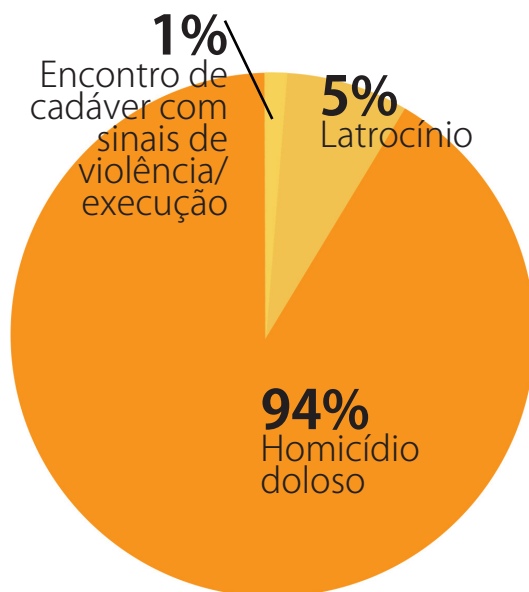


B | Diagnóstico sobre homicídios

Em parceria técnica com ao Instituto Cidade Segura e com o apoio dos órgãos de segurança pública que atuam na cidade, o Observatório de Segurança de Pelotas realizou um diagnóstico sobre os homicídios na cidade. Para isso foi utilizada a categoria “Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI),⁴ contabilizando individualmente cada morte violenta ocorrida na cidade. A Secretaria Estadual de Segurança Pública contabiliza apenas as mortes consideradas homicídios e as conta por registro, mesmo que em uma ocorrência possa ter acarretado a morte de mais de uma pessoa.

Por meio deste levantamento esses dados foram desagregados, o que possibilitou uma análise que considerou variáveis como: dia da semana, hora do crime, local do crime, meio empregado nas mortes, endereço de residência das vítimas, entre outros. A seguir alguns dados extraídos a partir dos registros de CVLI considerando o acumulado de casos entre 2015 e 2017 (até setembro).

Gráfico 6:
Tipificação dos registros criminais (Janeiro a Dezembro - 2015 e 2016 e Janeiro a Setembro de 2017)

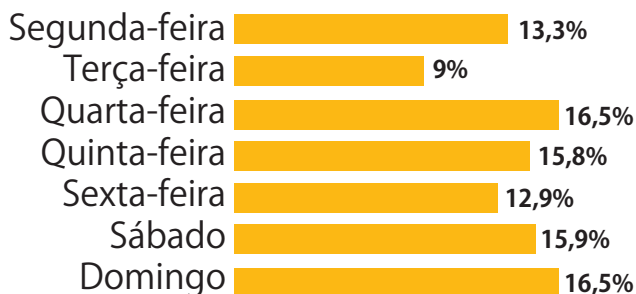


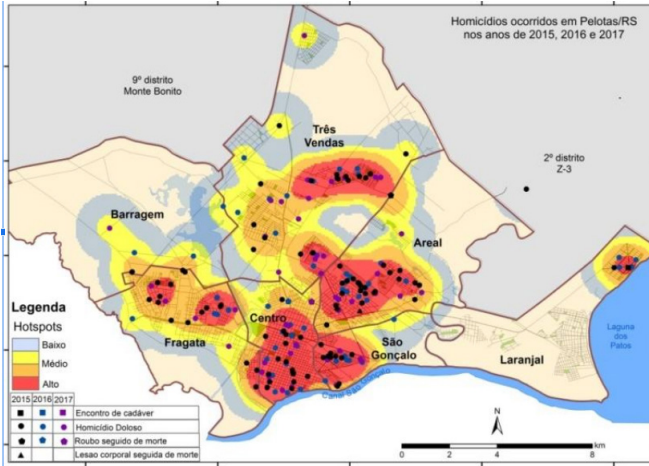
Dentro do período de análise, os bairros/regiões da cidade que apresentaram mais casos foram Três Vendas, concentrando quase 30% dos homicídios ocorridos em Pelotas, seguido dos bairros Areal (18,7%), Centro (17,3%) e Fragata (16,2%), conforme a Tabela 1.

Tabela 1:
Bairro de ocorrência CVLI por ano.⁵

BAIRRO/ANO	2015	2016	2017 (até setembro)	TOTAL
Três Vendas	21,8 (24)	32,5 (25)	35,9 (33)	29,5 (82)
Areal	20,9 (23)	20,8 (16)	14,1 (13)	18,7 (52)
Centro	15,5 (17)	19,5 (15)	17,4 (16)	17,3 (48)
Fragata	21,8 (24)	6 (7,8)	16,3 (15)	16,2 (45)
São Gonçalo	12,7 (14)	6,5 (5)	12,0 (11)	10,8 (30)
Laranjal	1,8 (2)	7,8 (6)	1,1 (1)	3,2 (9)
Área Rural	2,7 (3)	1,3 (1)	2,2 (2)	2,2 (6)
Barragem	0 (0)	1,3 (1)	1,1 (1)	0,7 (2)
Não informado	2,7 (3)	2,6 (2)	0 (0)	1,4 (4)
TOTAL	110	77	92	278

Gráfico 7:
Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) por
dia da semana





Fonte: Observatório de Segurança de Pelotas, 2017.

Gráfico 8:
Horário aproximado dos homicídios

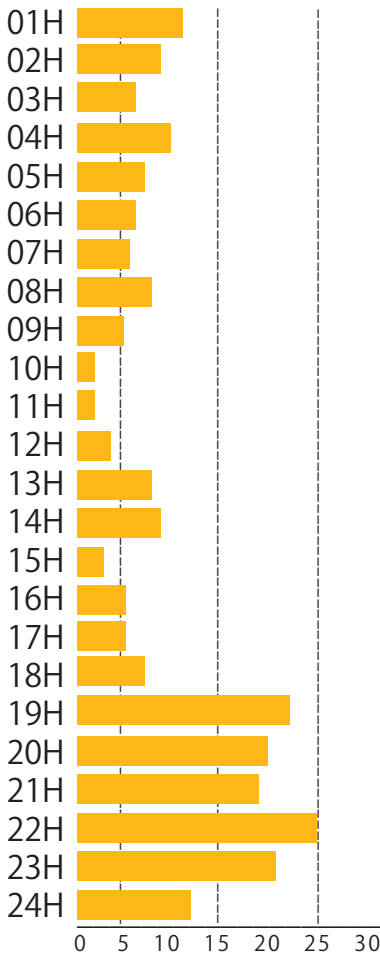
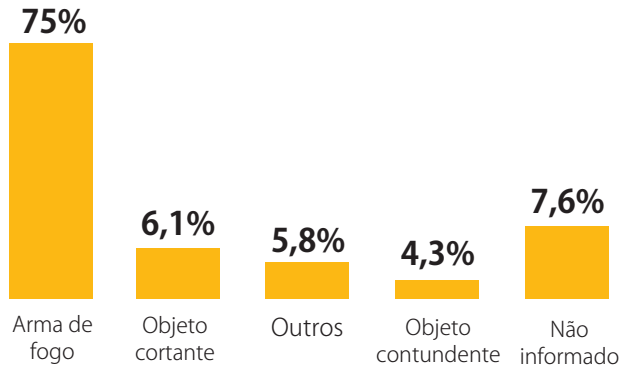
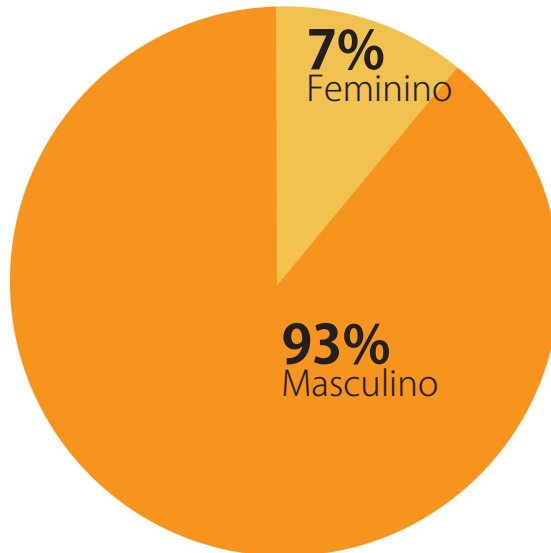


Gráfico 9:
Crimes violentos letais
intencionais (CVLI) por meio empregado



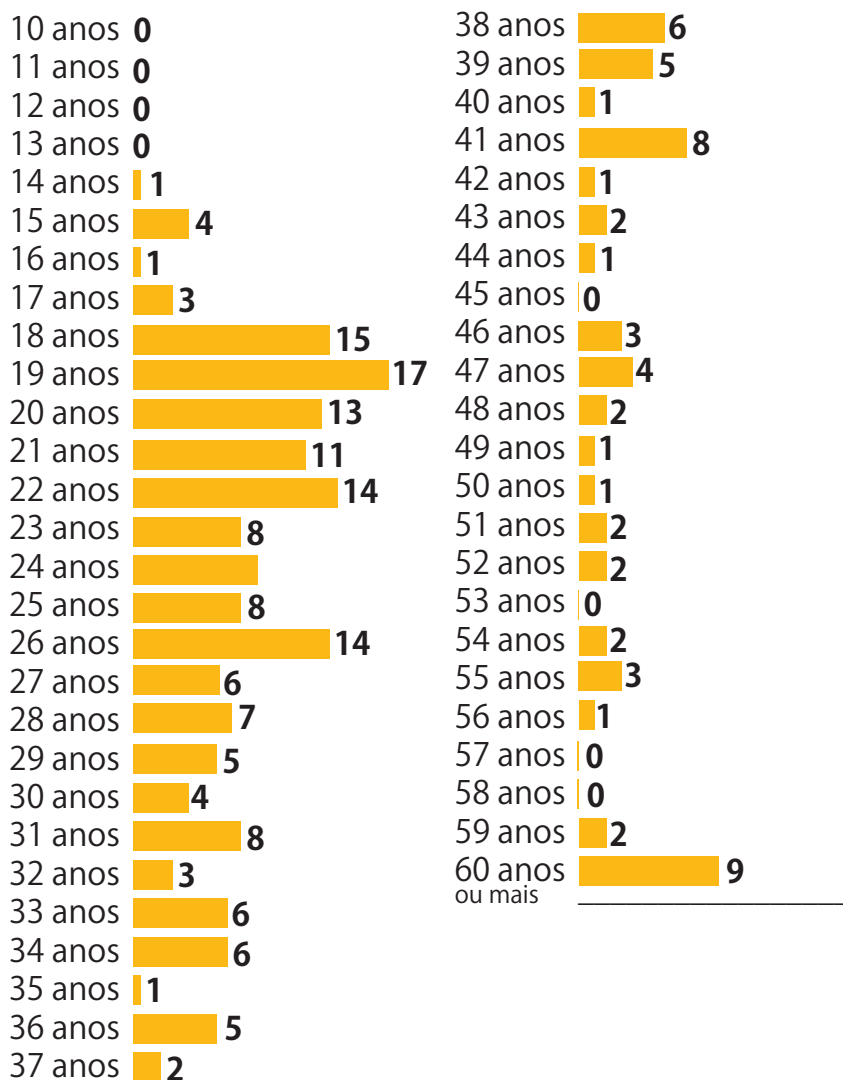
Foi analisado o perfil das vítimas de CVLI na cidade, chegando aos seguintes resultados:

Gráfico 10:
Sexo das vítimas de CVLI



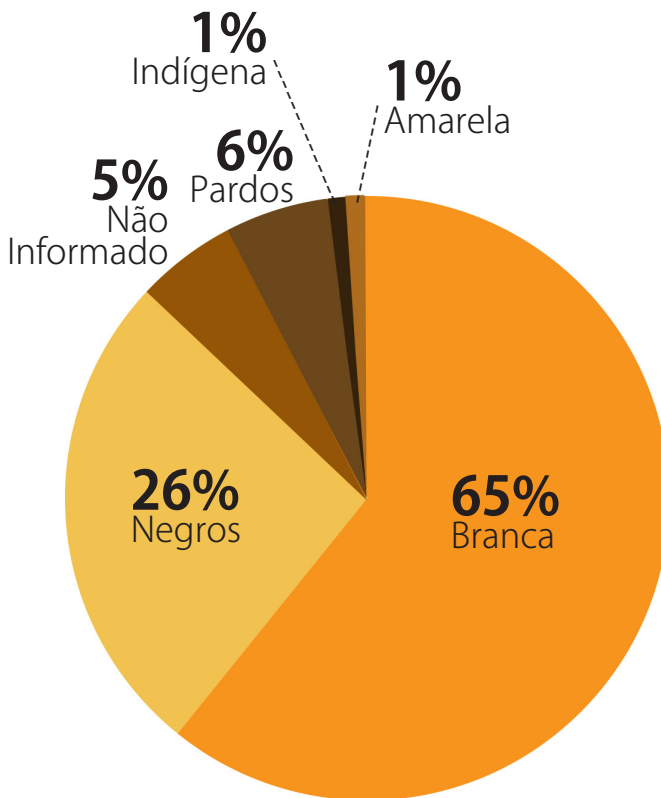
Conforme pode ser observado no gráfico 10, as vítimas de CVLI em Pelotas são predominantemente do sexo masculino (93%).

Gráfico 11:
Idade das vítimas de CVLI



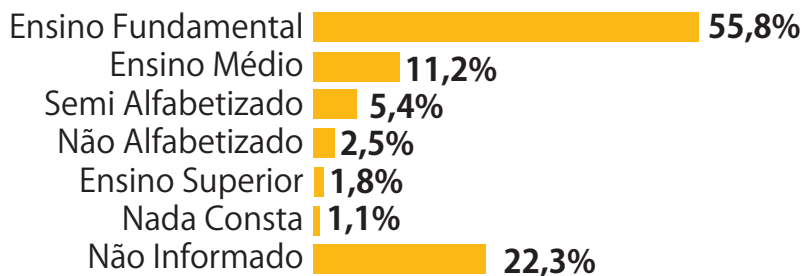
Quanto à faixa etária das vítimas, observou-se que mais da metade (56,1%) tinham idade entre 15 a 29 anos, sendo que 41% estavam na faixa etária entre 15 a 24 anos (Gráfico 7). Essa faixa etária representa 16,6% da população da cidade. A média de idade das vítimas de CVLI em Pelotas considerando o total da população foi de 31 anos.

Gráfico 12:
Cor da pele das vítimas de CVLI (%).



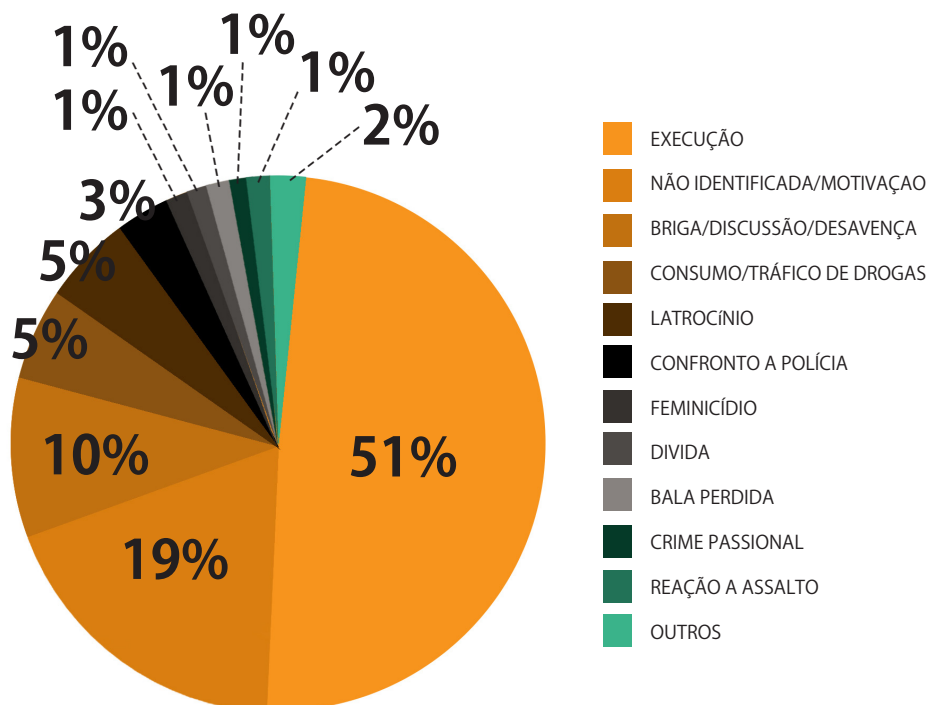
Quanto à cor da pele, 61% das vítimas era de cor branca, seguida de 26% de negros, enquanto na cidade a população negra compõe apenas 10,6% da população.

Gráfico 13:
Escolaridade das vítimas de CVLI (%).



Em relação ao ensino fundamental, constata-se que é uma grande barreira de vulnerabilidade. As pessoas que não chegaram ao ensino médio representaram 63,7% das vítimas de morte violenta da cidade. Das 278 vítimas de CVLI na cidade entre 2015 e 2017, apenas cinco (1,8% do número total) possuíam ensino superior, demonstrando o forte recorte social que as mortes violentas possuem na cidade.

Gráfico 14:
Circunstâncias dos crimes de CVLI em Pelotas



Por fim, realizou-se uma análise superficial das circunstâncias dos CVLI. Para realizar essa categorização, utilizou-se tão somente as informações constantes no boletim de ocorrência do crime, o qual traz informações genéricas sobre o fato. Foram considerados execuções os episódios mais típicos em que uma pessoa ou uma dupla passam de moto ou carro e disparam contra a vítima, os quais apareceram em 51% dos registros. A categoria “Briga, Discussão e Desavença” apareceu em 10% dos casos, principalmente mencionando bares e festas como locais da ocorrência. Contudo, em muitas ocorrências (19%), não foi possível apontar as circunstâncias de forma mais evidente.

2. Pesquisa de vitimização em Pelotas

As pesquisas de vitimização vêm se destacando como ferramentas importantes para a realização de diagnósticos mais precisos sobre a violência, uma vez que permitem uma análise mais próxima da realidade sobre o número de crimes ocorridos na cidade do que os registros policiais. Essas pesquisas também permitem a análise mais abrangente sobre outras formas de violência que muitas vezes não são apresentadas nos registros criminais, como perturbação do sossego e diversos tipos de violência contra a mulher.

A primeira Pesquisa de Vitimização de Pelotas foi realizada em parceria entre o Instituto Cidade Segura, que elaborou o questionário da pesquisa, e o Instituto de Pesquisa de Opinião (IPO), que validou o questionário e o aplicou. A pesquisa foi realizada entre os dias 10 e 25 de Junho de 2017. Foram aplicados 1.004 questionários numa amostra estatisticamente significativa da população, distribuída em setores censitários conforme classificação do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de cada região, em entrevistas domiciliares, realizadas por uma dupla de entrevistadores, sendo um entrevistador homem e um entrevistador mulher, os quais realizaram a entrevista em pessoas do mesmo gênero.

Os dados fazem uma comparação entre o número de pessoas que afirmaram ter sofrido determinada violência alguma vez na vida e aqueles que sofreram a violência nos últimos 12 meses. Esse número é comparado com o número de registros efetivamente realizados, estabelecendo uma taxa do número de pessoas que não realizaram os registros, chamada de taxa de subnotificação, o que permite estimar o número total de violência que realmente ocorreram na cidade.

Pesquisa de Vitimização (2017)



Perturbação do sossego

Vítimas: **26%** (equivalente a 70 mil pessoas)
Registros: **4.537**
Subnotificação: **77%**



População evita sair à noite

28% dos residentes
evitam sair à noite



Roubo

Vítimas: **7,7%** (mais de 19 mil pessoas)
Registros: **4.537**
Subnotificação: **77%**



Furto

Vítimas: **9,4%** (aproximadamente 24 mil pessoas)
Registros: **4.606**
Subnotificação: **80%**



Adolescentes consumindo álcool

63% observaram adolescentes
consumindo bebidas alcoólicas
e **67%** testemunharam
consumo de drogas ilegais



Discriminação

Vítimas: **9%** dos residentes foram
vítimas de algum tipo de discriminação
em Pelotas nos últimos **12 meses**,
o que significa mais de **20 mil pessoas**.



Ameaças graves

Vítimas: **8,2%** (aproximadamente 21 mil pessoas)
Registros: **3.275**
Subnotificação: **80%**



Agressão física

Vítimas: **3,8%** (mais de 9 mil pessoas)
Registros: **2.188**
Subnotificação: **77%**

Crimes de violência contra a mulher



Estupro

Alguma vez: **2,3%** das pessoas
No último ano: **0,3%**
Subnotificação: **75%**



Cantada ou comentário desrespeitoso na rua

Alguma vez: **44%** das mulheres



Cantada ou comentário desrespeitoso no transporte público

Alguma vez: **15,3%** das mulheres



Agarrada ou tocada

Alguma vez: **16%**
Último ano: **4%**
Subnotificação: **75%**



No geral, **mais de dois terços**, dos agressores fazem parte do círculo de relações (contatos) das vítimas (**69,4%**)

Em comparação com a Pesquisa Nacional de Vitimização, publicada em 2013,⁶ foram encontrados os seguintes indicadores:

Análise comparativa das Pesquisas de 2013 e 2017 sobre a Vitimização (%)

CRIME	Sofreu o crime alguma vez		Sofreu o crime nos últimos 12 meses		Notificação		Subnotificação	
	Brasil 2013	Pelotas 2017	Brasil 2013	Pelotas 2017	Brasil 2013	Pelotas 2017	Brasil 2013	Pelotas 2017
Furto de objeto	20,8	29,8	9,8	9,4	22,6	35,1	77,0	64,9
Roubo de objeto	10,8	25,7	3,7	7,7	41,3	44,2	57,9	55,8
Furto de veículos	8,8	11,2	2,2	2,0	69,5	70,0	29,8	30,0
Roubo de veículos	4,2	4,2	1,0	1,4	89,9	85,7	10,1	89,9
Furto de moto	4,1	--	2,0	--	70,3	--	29,3	--
Ofensa sexual	3,1	--	0,8	--	7,5	--	89,8	--
Roubo de moto	2,8	--	1,0	--	80,7	--	19,3	--
Sequestro relâmpago	0,3	0,6	0,1	0,3	63,5	66,7	35,0	33,3
Fraude ou estelionato	--	9,8	9,2	4,9	11,6	7,3	85,7	92,7
Agressões e ameaças	--	9,4	14,3	3,2	17,2	43,0	81,2	57,0
Acidente de trânsito	--	19,4	4,2	5,2	33,2	44,7	--	55,3
Discriminação	--	16,1	10,7	8,7	2,1	9,2	97,1	90,8

Metodologia

O Pacto pela Paz foi idealizado para ser desenvolvido por meio das seguintes etapas:



5.1 Diagnóstico



5.2 Engajamento



5.3 Formulação



5.4 Pactuação



5.5 Governança



5.6 Monitoramento



5.1 Diagnóstico

Realizado pelo Observatório de Segurança Pública de Pelotas utilizava três índices: indicadores sociais, os criminais e uma pesquisa de campo de vitimização. Estes índices servem como base para a formulação das ações a serem implementadas.



5.2 Engajamento

É quando acontece a articulação e mobilização dos diversos setores envolvidos. A intenção é que estes conheçam a proposta de construção de um Pacto integrado, que se sintam parte do processo e participem da execução das ações pactuadas. Para isso, foi elaborado um Mapa de Atores, da seguinte forma:

Atores Institucionais Internos (dentro da Prefeitura)

Secretarias Municipais:

Segurança, Saúde, Educação, Assistência Social, Esporte, Cultura, Conselheiros Tutelares, Fiscalizações Municipais

Atores municipais externos:

- Câmara de Vereadores

Atores estaduais:

- Poder Executivo: Polícia Militar, Polícia Civil, Instituto de Perícias, Superintendência Prisional, Fundação de Atendimento Sócio Educativo

- Poder Judiciário Estadual
- Ministério Público Estadual
- Defensoria Pública Estadual

Atores Institucionais Externos (outras instituições públicas que atuam no tema)

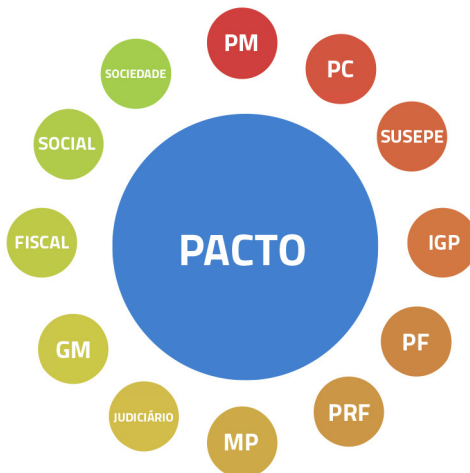
Atores federais:

Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Forças Armadas

Atores Sociais

Associações e Sindicatos empresariais, Sindicatos de trabalhadores, líderes religiosos, Associações esportivas e culturais, empresas de comunicação e formadores de opinião em geral.

Atores institucionais e sociais que fazem parte do Pacto



Foram realizadas reuniões com cada um dos atores mapeados para enfatizar a importância da participação de cada um na formulação de um Pacto Municipal de Segurança Pública.

Nessas reuniões, era solicitado ainda que comentassem sobre as seguintes questões:

- Quais projetos mais importantes que atualmente são realizados pelo seu órgão/entidade/associação na área de prevenção à violência?
- Você conhece algum outro projeto de prevenção à violência relevante realizado na cidade por algum outro órgão/entidade/associação?
- Quais os três principais problemas de violência que você considera mais grave na cidade?
- Quais as ações que você considera que seriam as mais importantes de serem realizadas para reduzir a violência na cidade?



5.3 Formulação

As políticas de segurança pública que mais têm se mostrado eficientes são as políticas focadas e não as genéricas. Além de ser reativo e desintegrado, o modelo tradicional de policiamento caracteriza-se por ser genérico, isto é, ele busca resolver todos os problemas, em todos os lugares ao mesmo tempo.

Infelizmente isso não é possível. Com as limitações de recursos e meios, é fundamental selecionar **os tipos de problemas** que se quer atuar e em **quais territórios**. Esse processo ajuda a resgatar a confiança da sociedade no trabalho do poder público, pois este consegue “entregar” resultados de forma mais concreta. Por isso, o momento da formulação de um plano deve começar pela **priorização dos problemas identificados ao longo do processo de engajamento e do diagnóstico**. Com isso, são definidos os objetivos que se quer alcançar, de forma coletiva e transparente.

Outro elemento importante é **utilizar a experiência já existente no município**, a partir da identificação do conjunto de projetos já executados. Embora a maioria dessas experiências provavelmente não tenha tomado como ponto de partida as evidências e nem tenha sido efetivamente avaliada, é fundamental não só aproveitar as pessoas que já possuem atuação com a temática, mas, também, as redes já formadas e a identidade simbólica com determinados projetos.

Por fim, deve-se realizar um **processo de identificação das evidências internacionais e nacionais**, que sejam semelhantes aos problemas priorizados e que se aproximem, sempre que possível, das experiências já existentes na cidade.

5.3.1 Priorização dos Problemas

Para a implementação de uma concepção de Segurança Pública proativa é fundamental hierarquizar os problemas de violências, de modo que se possa produzir estratégias específicas, capazes de atuar de forma preventiva sobre os seus fatores de risco.

Para isso, durante etapa de engajamento (5.2), quando se estabelece um diálogo com algumas das principais lideranças da cidade, é importante identificar quais são os tipos de violência que mais afetam a sociedade. Não só aqueles que tem maior repercussão pública e alteram a sensação de insegurança, mas também os que mesmo sem repressão prejudicam de forma concreta uma quantidade maior de pessoas. Em Pelotas, quatro grandes temas se destacaram:

Homicídios – Tem produzido uma grande desestabilização e sensação de insegurança na cidade. Segundo relatos, a guerra entre facções vem produzindo um número crescente de assassinatos em diversas comunidades.

Roubo a pedestres – destacado por diversos segmentos, o alto número de ocorrências vitima principalmente universitários e jovens no período noturno.

Perturbação do sossego – Diversos grupos de moradores destacaram a existência deste problema por conta do consumo de álcool, música alta, brigas e tiroteios em alguns pontos das ruas da cidade.

Vulnerabilidade juvenil – Os setores de periferia destacam a vulnerabilidade de jovens com comportamentos violentos e de risco.

É fundamental uma análise técnica para avaliar a necessidade de inclusão de algum outro tema que porventura a comunidade possa não perceber. Embora o crime Roubo a Veículos ainda seja pequeno na cidade, - considerando os índices extremamente elevados na região metropolitana de Porto Alegre,⁷⁰ parceiro técnico optou por incluí-lo para pensar estratégias preventivas.

5.3.2 Eixos

Para auxiliar na formulação das estratégias proativas, O Instituto Cidade Segura propôs a estruturação do Pacto em cinco grandes eixos:



Dessa forma, foi possível construir um quadro com os principais problemas de violência enfrentados pela cidade e os possíveis eixos de ação:

EIXO/ PRIORIDADES	Homicídios	Roubo a pedestres	Perturbação do sossego	Vulnerabilidade Juvenil	Roubo de Carros
Policiamento e Justiça					
Fiscalização					
Prevenção Social					
Tecnologias					
Urbanismo					

5.3.3 Identificação das ações já realizadas

Conforme mencionado, ao longo do processo de engajamento foram identificados os principais projetos já realizados. Desse modo, experiências importantes já desenvolvidas na cidade, mesmo que de forma isolada e muitas vezes não sistematizadas, foram aproveitadas.

5.3.4 Identificação das evidências e casos de sucesso

Identificados os problemas prioritários, o parceiro técnico passou a buscar nas experiências exitosas internacionais e nacionais, projetos desenvolvidos sobre problemas semelhantes aos existentes em Pelotas.

- **Nova Iorque** – Gestão de William Bratton (1994/1995): modelo de gestão intensiva e georreferenciada de dados, de forma integrada (Compstat), estratégia de priorização de apreensão de armas de fogo, estratégia Janelas Quebradas em Hot Spots.

- **Boston** – Plano Boston contra a Violência Juvenil/Estratégia Cessar Fogo (1996/1997) e Programa Fica Vivo em Minas Gerais (1999 – até hoje): atuação repressiva integrada sobre as gangues, com enfoque sobre os indivíduos mais violentos.

- **Bogotá** – Gestão Antanas Mockus/Penalosa/Mockus (1995-2004): Código de Convivência municipal, atuação proativa nos temas de ordem pública, forte engajamento social e promoção da cultura de paz, priorização das ações de prevenção nas periferias.

- **Pernambuco** – Governo Eduardo Campos (Pacto Pela Vida – 2007-2014): priorização da repressão contra homicídios, monitoramento intensivo, aumento da punibilidade contra os homicídios em parceria com as polícias, MP e Judiciário, integração entre Polícia Civil e Polícia Militar para resultados, prêmio por apreensão de armas de fogo e premiação por redução dos indicadores de violência.

- **Diadema/SP** – Governo Filipe (Primeiro Plano Municipal de Segurança – 2001-2005): restrição para venda e consumo de álcool no período noturno e fortalecimento da fiscalização municipal.

- **Canoas/RS** – Governo Jairo Jorge (2009-2016): fortalecimento da integração entre as polícias e os órgãos municipais, gestão baseada em indicadores, aumento da fiscalização municipal, projetos de prevenção e tecnologia.

Para superar o que entendemos aqui como **Modelo Tradicional de Segurança Pública**, ou seja, aquele que utiliza muito pouco conhecimento científico na tomada de decisão, foram utilizados princípios da **Segurança Pública Baseada em Evidências**, uma área de conhecimento ainda bastante incipiente no Brasil. O Instituto Cidade Segura consultou bases internacionais científicas sobre policiamento e prevenção à violência, com o intuito de identificar evidências de estratégias eficientes para esses problemas.

Como padrão de qualidade científica, o Instituto utiliza como referência apenas Revisões Sistemáticas que considerem estudos de avaliação de impacto com nível de qualidade 4 ou 5, na escala de Maryland.⁸ Essas revisões fornecem a informação mais recente sobre o que funciona e o que não funciona, por meio de estudos de alta qualidade científica.

A Escala de Maryland, solicitada pelo Congresso Norte-americano em 1997, foi desenvolvida por Sherman e seus colegas para a elaboração de uma Sistematização sobre o que funcionava e o que não funcionava para prevenir violência, com o objetivo de avaliar a qualidade dos estudos científicos que fazem a avaliação do impacto de determinada estratégia de prevenção à violência, variando de **1 a 5**:

Nível 1 - Pesquisas que identificam a existência de uma correlação entre um programa e uma medida de crime em algum ponto do tempo, sem a possibilidade de estabelecer alguma relação causal entre os dois fatos;

Nível 2 - Avaliação antes e depois sem grupo de controle ou o programa utiliza um grupo não equivalente como grupo de controle.

Nível 3 - Grupo de controle e intervenção equivalentes: avaliação sobre grupos de controle equivalentes.

Nível 4 - Avaliação antes e depois sobre diversas unidades de controle e de intervenção, possibilitando controle de variáveis externas através de controles estatísticos.

Nível 5 - As unidades da pesquisa, do grupo de controle e do grupo de intervenção, são escolhidas de forma randomizada.

As Revisões Sistemáticas são estudos estruturados preliminarmente que procuram reunir o maior número possível de pesquisas já realizadas sobre determinado tema e que tenham o padrão de qualidade pré-definido.

O Instituto Cidade Segura realizou, então, o levantamento de evidências na área de policiamento e justiça e na área de prevenção social à violência com o objetivo de identificar as estratégias que mais se aproximavam e que fossem possíveis de aplicar:

A. Evidências utilizadas sobre estratégias de policiamento:



Armas de fogo: Uma Revisão Sistemática sobre os resultados de estratégias de atuação policial proativa com foco na apreensão de armas de fogo, com o objetivo de reduzir o número de armas ilegais nas cidades de Kansas City, Indianapolis, Pittsburgh, nos EUA, Cali e Bogotá. Das sete experiências avaliadas, os homicídios tiveram redução em seis, sendo de 34% nas chamadas por tiroteio e 71% por ferimentos por arma de fogo, em Pittsburgh, de 29% nos homicídios em Kansas City e de 10-15% nos homicídios em Bogotá e Medellín (Koper and Mayo-Wilson 2006).⁹



Policiamento focado em gangues: Uma Revisão Sistemática sobre projetos de atuação focada em grupos de indivíduos com comportamento violento reiterado, demonstrou que nove das dez intervenções produziram redução substancial de crime e violência, com uma redução de homicídios entre 34% e 63%.



Policiamento sobre Microterritórios de risco (Hot Spots): Uma Revisão Sistemática¹⁰ analisou 25 grandes experimentos feitos com policiamento de zonas quentes. Todos identificaram uma importante redução do crime e da perturbação do sossego nas regiões onde a ação é realizada, sem aumento em outros locais, produzindo uma redução no número geral de crimes.

Os microterritórios de risco (Hot Spots) permitem que a polícia consiga atuar de forma preventiva em locais com altos índices de criminalidade, ao invés de ser reativa e prender indivíduos após a ocorrência de um crime. Os microterritórios de risco são estudados desde os anos 1920 pela, chamada, escola de Chicago, mas foi um estudo realizado em 1986 que comprovou a tese de que um número muito grande de crimes ocorre em um número muito pequeno de microterritórios, como uma determinada quadra ou esquina. O estudo realizado na cidade de Minneapolis, analisou 323 mil chamados para a polícia e descobriu que apenas 5% das quadras foram responsáveis por mais de 50% dos chamados de emergência. Essa mesma proporção foi encontrada em diversos outros estudos pelo mundo e ficou conhecida como “lei da concentração criminal”, o que se tornou uma referência fundamental para o policiamento baseado em evidências.¹¹



Policimento Janelas Quebradas: Uma Revisão Sistemática, que avaliou 28 pesquisas com alta qualidade científica, sendo nove estudos randomizados, encontraram que as estratégias de policiamento com foco em desordem pública (física e social), conhecidas como “janelas quebradas” conseguem reduzir a violência, venda de drogas nas ruas e a desordem. Elas funcionam quando aplicadas de forma combinada sobre hot spots e com estratégias de policiamento orientado por problemas, as quais atuam sobre locais e problemas bem delimitados, além de não causarem uma piora nas relações com a comunidade.

Policimento Janelas Quebradas: Esse método de policiamento se difundiu a partir de um artigo escrito em 1982¹² e, principalmente, após a sua aplicação na famosa experiência do metrô de Nova Iorque, em 1992. Esse método foca a atenção da polícia e dos órgãos de fiscalização sobre pequenas incivildades, perturbação do sossego e consumo de álcool nas ruas, pois a redução dessas situações provocaria uma redução nos crimes mais violentos em geral. Ao invés de utilizar apenas o direito penal, esse método procura utilizar o direito administrativo, especialmente por meio de multas, para coibir essas condutas. Por provocar um aumento na tensão da relação entre polícia e comunidade, atualmente a sua aplicação é recomendada para problemas e locais bem específicos e delimitados.

Na área da prevenção social, procurou-se identificar projetos com base em evidências no Brasil. Apesar da pequena quantidade de estudos desse tipo, identificou-se o importante esforço que tem sido desenvolvido desde 2013 pela Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas (CGMAD), do Ministério da Saúde, o Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC), a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), do Ministério da Justiça e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Estas organizações realizaram esforços na adaptação, implantação, avaliação e difusão de três programas de prevenção do uso de drogas e prevenção à violência, desenvolvidos internacionalmente, com base em evidências: Strengthening Families Program, que veio a se chamar Famílias Fortes, destinado a famílias e adolescentes de dez a 14 anos, o Good Behavior Game, que passou a se chamar Jogo do Bom Comportamento, dirigido a educandos de seis a dez anos, e o Unplugged, chamado de #TamoJunto focado em educandos de 11 a 14 anos.

Os três programas foram cuidadosamente monitorados desde a sua fase de adaptação em uma parceria com a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade de Brasília (UNB), que desenvolveram processos contínuos de avaliação. Os dados produzidos por meio de estudos quase-experimentais de grande porte (algo extremamente raro no país) têm sido utilizados para fazer ajustes a cada fase do programa, numa iniciativa inédita no campo da prevenção à violência no Brasil. Além disso, foram observadas estratégias de prevenção desenvolvidas no país.

Estudos experimentais e estudos quase experimentais: esses tipos de estudo são a base da Segurança Pública baseada em evidências, pois por meio deles é possível identificar com um alto nível de certeza quais intervenções funcionam, as que não funcionam e que podem até mesmo provocar uma piora nos índices de violência. A origem desses estudos vem da medicina, que revolucionou ao substituir métodos baseados em crenças e superstições por métodos científicos. Em ambos os tipos de estudo são selecionados os grupos que receberão e os que não receberão as metodologias. Após um período é feita uma medição para verificar a diferença de resultados entre eles. A diferença entre os dois estudos é que nos experimentais os grupos são selecionados por meio de sorteio, para reduzir a influência nos resultados, sendo o tipo mais consistente de evidência sobre algum tipo de metodologia.

Processo de Tomada de Decisão, com base na Segurança Pública Baseada em Evidência



1) Identificação das prioridades



2) Levantamento das ações já realizadas e diagnóstico detalhado



3) Identificação das evidências sobre o que funciona



4) Avaliação da capacidade institucional



5) Formulação das estratégias locais

5.3.5 Proposta de Estratégias

Foi dessa forma que o Instituto Cidade Segura formulou e apresentou 17 estratégias possíveis de serem implementadas. As estratégias partiram dos eixos abaixo.

Eixos e estratégias

PREVENÇÃO SOCIAL	TECNOLOGIA	POLICIAMENTO E JUSTIÇA	FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	URBANISMO
Justiça Restaurativa	SISPAZ	Viva Pelotas	Cidade Tranquila	Estudo de Impacto de Segurança
Infância Protegida	Olho Vivo	Prêmio Pelotas pela paz	Carro Legal	Espaço Urbano Seguro
Escola da Paz	Cidadão da Paz	Pedestre Seguro	Celular Legal	
Cada Jovem Conta	Cerca Eletrônica			
Segunda Chance				

As Estratégias foram, então, apresentadas aos principais órgãos responsáveis pela implementação, para uma avaliação e ajustes conjuntos. Posteriormente foram apresentadas para o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), para avaliação das estratégias de policiamento e justiça, de tecnologia e de fiscalização, e para o Comitê Integrado de Prevenção (CIP), que avaliou as estratégias de prevenção social.

Em razão do alto nível de envolvimento da Prefeita em todo o processo e do engajamento das principais lideranças, órgãos e instituições da cidade, todas as 17 estratégias foram validadas. Em alguns casos, como veremos no detalhamento do Pacto, estratégias são compostas por mais de um Projeto, para os quais serão designados coordenados e monitorados conforme a metodologia de gestão (item 5).

Estrutura do Pacto Pelotas Pela Paz



5.4 Pactuação

Embora a pactuação aconteça desde as primeiras reuniões de mobilização, ela deve ser formalizada em um momento que reúna o conjunto de atores sociais e institucionais. Deve servir como um marco inicial de um grande processo de construção coletiva do Pacto. Em Pelotas, esse momento ocorreu no dia 11 de agosto de 2017, quando mais de 400 lideranças da cidade se reuniram no **Seminário de lançamento do Pacto Pelotas Pela Paz**.



Após o momento político, os Grupos de Trabalho foram divididos por eixos do Pacto, com o objetivo de detalhar as propostas e coletar sugestões.



É fundamental que o conjunto de lideranças contatadas ao longo da fase de engajamento e formulação sejam convidadas para esse momento e recebam com antecedência um Texto Base do Pacto, com o resumo do diagnóstico realizado e as propostas que foram sistematizadas pela equipe envolvida na construção do Pacto.

Em Pelotas foi elaborado um Texto Base (que pode ser acesso no Portal www.pelotas.rs.gov.br/pacto), o qual foi enviado por e-mail para todas as lideranças e entregue de forma impressa para todos os participantes do Seminário.



5.5 Governança

Por se tratar de um Plano composto por ações multi-institucionais e integradas por diversas esferas de governo e da sociedade, é fundamental que haja a estruturação de um modelo de governança com procedimentos gerenciais. Isso implica também na definição do papel de cada ator, para evitar que o Plano não se torne uma mera carta de intenções, sem que seja viabilizado na prática.

5.5.1 Instâncias de Gestão

Para a execução do Pacto foi utilizado como referência inicial o Gabinete de Gestão Integrada de Segurança, conhecido como GGI, no qual se reúnem diversos órgãos de Segurança. No entanto, identifica-se em diversas experiências brasileiras, como o Pacto Pela Vida de Pernambuco e as UPPs do Rio de Janeiro, que as ações de prevenção são relegadas para um segundo plano frente as ações de caráter repressivo. Por esse motivo, criou-se em Pelotas um novo espaço de gestão integrada, voltado a acompanhar a implementação das Estratégias de Prevenção: o Comitê Integrado de Prevenção (CIP).

Para complementar o modelo de gestão, foi criado um espaço voltado a agregar o maior número possível de lideranças representativas da sociedade, na função de órgão de controle social do Pacto, chamado Fórum Municipal de Segurança Pública.

Instâncias de Gestão do Pacto Pelotas Pela Paz

sociedade

Fórum
Municipal de
Segurança

repressão

Gabinete de
Gestão Integrada
(GGI)

prevenção

Comitê
Integrado de
Prevenção (CIP)

Composição das Instâncias de Gestão do Pacto

Instância	Estratégia	Componentes
Fórum Municipal	Todas	Em torno de 250 membros: Associações e Sindicatos empresariais, Sindicatos de trabalhadores, líderes religiosos, Associações esportivas e culturais, empresas de comunicação e formadores de opinião em geral.
Gabinete de Gestão Integrada (GGI)	Policimento e Justiça, Fiscalização Administrativa, Tecnologia e Urbanismo	Prefeita Municipal, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Procuradoria-Geral do Município; Secretaria Geral de Governo; 4º Batalhão de Polícia Militar; Delegacia Regional de Polícia Civil – 18º Região Policial; 5ª Delegacia Penitenciária Regional; 7ª Delegacia da Polícia Rodoviária Federal; Delegacia de Polícia Federal; 8ª Brigada de Infantaria Motorizada; Corpo de Bombeiros Militares de Pelotas; Secretaria de Transportes e Trânsito; Instituto Geral de Perícias; Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção de Pelotas; Conselho Tutelar do Município de Pelotas; Defensoria Pública Estadual; Justiça Federal da Comarca de Pelotas; Justiça Estadual da Comarca de Pelotas; Ministério Público Federal; Ministério Público Estadual; Poder Judiciário Estadual; Poder Judiciário Federal
CIP – Comitê Integrado de Prevenção	Prevenção Social: Infância Protegida Escola da Paz Cada Jovem Conta Banco de Oportunidades Segunda Chance Justiça Restaurativa	Prefeita Municipal; Procuradoria-Geral do Município; Secretaria Municipal de Segurança Pública; Secretaria Geral de Governo; Conselho Tutelar do Município de Pelotas; Secretaria Municipal de Educação e Desporto; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; Secretaria Municipal de Habitação; Justiça Estadual da Comarca de Pelotas; Ministério Público Estadual; Ministério Público do Trabalho; Defensoria Pública Estadual; Sistema S (SESI, SESC, SENAI, SEBRAE, SEST, SENAT, SENAR)

Instituições que fazem parte do GGI



Cada um desses espaços se reúne a cada quinze dias e realiza o monitoramento de cada uma das estratégias.

SEMANA 1	SEMANA 2	SEMANA 3	SEMANA 4
GGI (Gabinete de Gestão Integrada)	CIP (Comitê Integrado de Prevenção)	GGI (Gabinete de Gestão Integrada)	CIP (Comitê Integrado de Prevenção)
Relatório Mensal dos Indicadores Criminais	Relatório Mensal dos Indicadores Criminais;	Celular Legal	Cada Jovem Conta
Prêmio por armas;	Infância Protegida	Carro Legal	Banco de Oportunidades
Julgamento de Homicídios	Escola da Paz	Videomoni- toramento	Segunda Chance
Pedestre Seguro	Justiça Restaurativa	Cerca Eletrônica	
Código de Convivência		GPS	
Operação Cidade Tranquila		Grupos de Whatsapp	
		Aplicativo Pelotas Pela Paz	
		Estudo de Impacto de Segurança Pública	

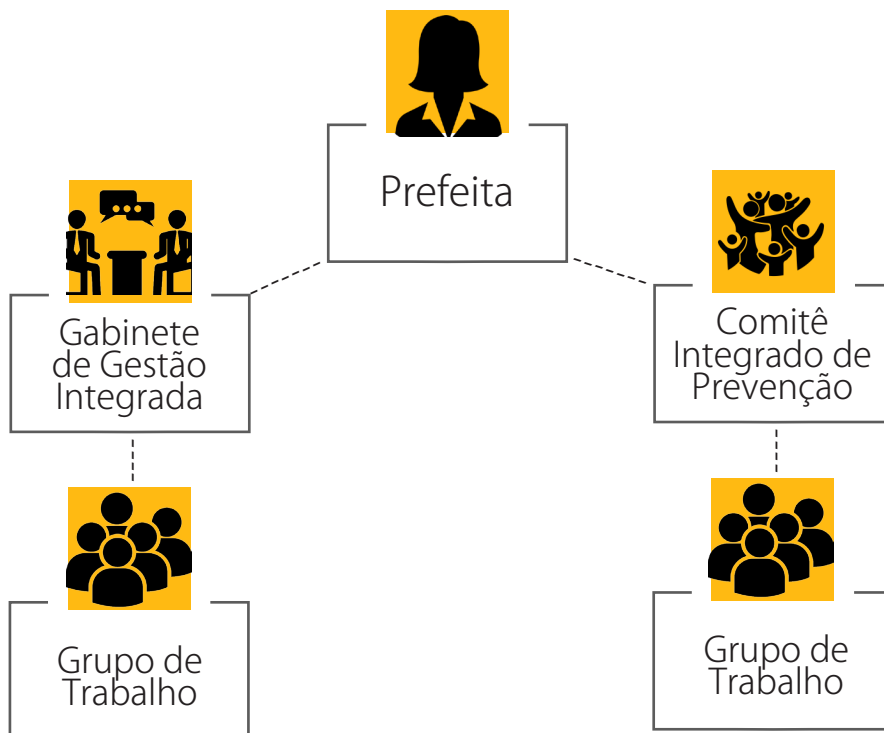
Tanto o GGI quanto o CIP possuem um Coordenador, indicado pela Prefeita, que são os responsáveis por organizar as reuniões, sistematizar encaminhamentos e garantir a implementação das ações. No caso de Pelotas, o coordenador do GGI é o Secretário Municipal de Segurança Pública e do CIP é a Secretaria Municipal de Saúde. Cada um deles é assessorado por uma Secretaria Executiva que realiza as tarefas cotidianas.

5.5.2 Instâncias de Execução

Para cada um dos Projetos do Pacto foi designado um Coordenador responsável direto pela execução de cada um dos projetos, que deve prestar contas do andamento perante o GGI ou o CIP.

Para cada um dos projetos foi constituído um Grupo de Trabalho, composto pelos membros dos diversos órgãos envolvidos na sua implantação, o qual deve se reunir sempre que o Coordenador do Projeto considerar necessário.

Fluxograma de Gestão do Pacto



5.6 Monitoramento

Esta fase consiste em procedimentos de análise e acompanhamento das ações e resultados ligados ao projeto. Este processo serve para definir um possível redirecionamento do projeto ou ainda para confirmar se foram atingidos os objetivos anteriormente determinados. No caso do Pacto Pela Paz são monitoradas não só as ações do projeto, mas também os indicadores de criminalidade.

É importante destacar que os projetos definidos no processo de construção do Pacto não são um fim em si mesmo e podem ser remodelados, até mesmo substituídos ou então novos projetos podem surgir, de acordo com as necessidades e possibilidades que venham a surgir ao longo da execução.

O fundamental é sempre lembrar que o objetivo geral do Pacto é a redução dos indicadores de violência da cidade, sendo esse o indicador mais importante para avaliar a execução do Pacto como um todo e de cada projeto individualmente. Assim, prioriza-se a finalidade do Pacto e não os indicadores meio e a execução de projetos.

Documentos de monitoramento

Uma vez por mês os coordenadores de projeto devem realizar um relatório sintético sobre o estágio de implementação do projeto que estão responsáveis. Os Coordenadores do GGI e do CIP, por sua vez devem elaborar um Relatório Bimensal de Monitoramento do Pacto, com uma avaliação geral do conjunto dos projetos e dos resultados alcançados.

Em parceria com as polícias, o Observatório Municipal de Segurança é responsável por elaborar no início de cada mês um Relatório de Análise Criminal do mês anterior. O relatório busca identificar as tendências criminais (positivas ou negativas) e possíveis impactos das ações em andamento. O Observatório passará a produzir análises de impacto mais detalhadas, capazes de identificar possíveis efeitos que cada estratégia está produzindo de forma isolada nas taxas de violência.

Coordenadores do GGI e do CI	Secretário Executivo do GGI e CIP	Coordenador de Projeto	Observatório
Relatório Bimensal de Monitoramento do Pacto	Fio Lógico para cada reunião Relatório Sintético da Reunião	Relatório Mensal de Situação	Relatório Mensal de Indicadores Criminais Relatórios de Avaliação

Boa Prática Nacional

“Paraty Quem Ama Cuida – Pacto pela Paz”

Com população fixa estimada em 41.450 pessoas em 2017 e uma população flutuante que chega a 80 mil pessoas na alta temporada, Paraty é um município complexo, com seis áreas de proteção em seus 925 km² de extensão, comunidades que vivem em áreas isoladas na região costeira e comunidades indígenas e quilombolas. Atualmente, 74% da população de Paraty vive na área urbana ou na chamada zona urbana estendida (bairros oficialmente rurais, mas que estão conurbados com a área urbana). A heterogeneidade em termos populacionais e de distribuição no território desafia a formulação de políticas públicas consistentes para as agendas prioritárias para o município. Uma destas agendas é a de segurança pública.

O Mapa da Violência 2016 (www.mapadaviolencia.org.br) apontou Paraty como a cidade com a maior taxa de mortes provocadas por armas de fogo do Estado, com 60,9 casos para cada 100 mil habitantes. Também em 2016, o diagnóstico da violência no município, elaborado com apoio da Comunidade pelo Instituto Igarapé e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com a Prefeitura, constatou que o crescimento do número de homicídios é um problema verificado desde a década passada. Em 2007, Paraty já estava entre as 20 cidades mais violentas do Estado. O diagnóstico da violência apontou ainda que os jovens são as principais vítimas dos homicídios em Paraty (66% das vítimas abaixo dos 34 anos) e que estes crimes acontecem majoritariamente na zona urbana.

Com apoio do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, a Prefeitura implementou, a partir de janeiro de 2017, a **Agenda Municipal de Segurança Cidadã**. A Prefeitura também reestruturou e estimulou as ações de prevenção e reforçou a articulação com as forças policiais que atuam na cidade. Foram criados o Conseg (Conselho Municipal de Segurança), o Fundo Municipal de Segurança Pública e o GGIM (Gabinete de Gestão Integrada Municipal). Paralelamente, a troca de comando das polícias Civil e Militar fortaleceu as investigações dos casos de homicídios e tráfico de drogas, a apreensão de armas e de veículos ilegais e as ações de policiamento preventivo. Com base no diagnóstico da violência e nas demandas apresentadas pelas forças de segurança pública nos fóruns criados para discutir esta agenda em Paraty, a Prefeitura estruturou o programa “Paraty Quem Ama Cuida – Pacto pela Paz”.

O “Pacto pela Paz” se divide em quatro eixos:

- 1 - Ações de prevenção à violência
- 2 - Fortalecimento da juventude;
- 3 - Tecnologia no combate ao crime;
- 4 - Articulação e Integração com as Polícias, Sistema de Justiça e Sociedade.

1 - Ações de prevenção à violência:

Os diferentes serviços municipais se articulam em torno das famílias e jovens em situação de vulnerabilidade e no fortalecimento nas ações de prevenção nas escolas. Este eixo também inclui melhorias de infraestrutura urbana.

Ações em andamento

Entre janeiro e julho de 2017, com apoio da Comunitas, o Instituto Igarapé desenvolveu em parceria com a Prefeitura de Paraty o projeto do Observatório de Prevenção à Violência, uma ferramenta capaz de cruzar dados das diferentes secretarias para localizar o público mais vulnerável e poder orientar a elaboração de políticas de prevenção. Com o apoio da Secretaria Municipal de Educação, já foram identificados na rede municipal de ensino, 230 jovens que apresentaram situação de vulnerabilidade. Os dados foram encaminhados como prioridade para o atendimento dos agentes de saúde e assistente sociais.

Com apoio do Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, a prefeitura estendeu à todas as escolas da rede municipal o “Programa Compasso”. O programa prepara os professores para trabalhar com as habilidades socioemocionais dos estudantes nas salas de aula, aumenta a interação dos alunos com o ambiente escolar e reduz os casos de indisciplina.

O “Mais Educação” dobrou o número de escolas atendidas e está presente nas 16 maiores escolas municipais. Hoje, 1,8 mil alunos participam de aulas de educação ambiental, cultura digital, promoção da saúde, música, teatro, dança e reforço em matemática e português no contraturno do horário escolar.

O programa de gestão para os resultados nas unidades escolares criou 13 indicadores para avaliar o desempenho dos estudantes e participação da comunidade em geral e dos pais nas atividades escolares. A Secretaria de Educação também reestruturou o projeto “Família na Escola”, fortalecendo ainda mais a integração entre os moradores e as escolas municipais.

Na área de infraestrutura, a Prefeitura reforçou em 2017 o programa de melhoria da iluminação pública. Foram trocadas ou instaladas 3 mil lâmpadas em 18 bairros da cidade. Houve ainda a retomada do programa de rondas escolares da Guarda Municipal, com visitas semanais às maiores unidades, palestras para os estudantes e trabalho de orientação aos pais e professores.

Entre as metas para 2018 estão a criação de grupo de governança intersecretarias para o monitoramento de jovens e famílias em situação de vulnerabilidade e planejamento de ações coordenadas, a prevenção à violência doméstica com apoio da Guarda Municipal, a orientação da Guarda para uma atuação preventiva junto aos grupos de risco (jovens, lei Maria da Penha, fiscalização) e o desenvolvimento de programas educativos que disseminem informações sobre substâncias lícitas e ilícitas.

2 - Fortalecimento da Juventude:

O Pacto pela Paz pretende envolver os jovens paratienses na discussão de políticas públicas que fortaleçam a prevenção à violência no município.

Ações em andamento

Em janeiro de 2017, a Prefeitura instituiu a Coordenadoria Municipal de Juventude. Para formalizar legalmente a Coordenadoria, a Prefeitura enviou projeto de lei à Câmara, aprovado por unanimidade pelos vereadores e sancionado em setembro pelo prefeito.

Com apoio do Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária) e do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, os integrantes da Coordenadoria organizaram encontros com técnicos e gestores das Secretarias Municipais e de formação para os jovens, nos quais foram identificadas e encaminhadas as principais demandas. A Coordenadoria também promoveu uma aproximação com os grêmios estudantis das escolas estaduais e ganhou assento em conselhos como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Para atender a uma das principais demandas apontadas pelos jovens, a Coordenadoria de Juventude se somou à Secretaria de Cultura na formulação do anteprojeto do Cefec (Centro de Formação e Economia Criativa). O centro será um espaço de formação e de convivência para a juventude, com foco prioritário na economia criativa.

No campo esportivo, três projetos em andamento merecem destaque: as escolas de atletismo e de skate e o programa de reforma e revitalização das quadras de esportes do município. No estímulo à qualificação profissional, o Pacto pela Paz destaca o trabalho do Galpão Aplauso, que pelo terceiro ano consecutivo oferece cursos profissionalizantes aos jovens de Paraty. A iniciativa também tem o apoio da Secretaria de Assistência Social e do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável.

Entre as metas para 2018 estão a construção colaborativa do Plano Municipal de Juventude e criação do Conselho Municipal de Juventude, a construção do primeiro módulo do Cefec, a ampliação do atendimento da Escola de Atletismo, com projeto incentivado no Ministério dos Esportes e parceria com a Associação Cairuçu, parceria com o Senac para a oferta de cursos técnicos profissionalizantes de longa duração em Paraty, participação da coordenadoria de juventude no Conselho Municipal de Segurança e a realização de fóruns para discussão de políticas de prevenção da violência com os jovens.

3 - Tecnologia no combate ao crime:

O avanço das estatísticas de violência em Paraty impõe ao Poder Público e a todas as instituições envolvidas com a questão da segurança pública um esforço em dotar a cidade de tecnologias eficientes na prevenção e no combate ao crime.

Ações em andamento

Na esfera da prevenção, a parceria da Prefeitura com o Instituto Igarapé e o Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável permitiu que Paraty desenvolvesse um inédito protótipo de observatório de prevenção da violência. O observatório permite que gestores dos poderes Executivo e Judiciário tenham acesso a informações sobre situações de risco e definam estratégias de atendimento. No campo do combate aos criminosos, a Prefeitura implantou em 2016, o SIM (Sistema Integrado de Monitoramento) e em 2017 a Prefeitura iniciou sua reestruturação, conforme a necessidade identificada pelo sistema durante seu ano de implementação.

Entre as metas para 2018 estão a implantação do observatório de prevenção à violência, a Integração dos dados das Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social, a produção de análises sobre locais e públicos mais vulneráveis para a formulação de políticas públicas, a incorporação de imagens

de câmeras privadas ao SIM (Sistema Integrado de Monitoramento) e a criação de equipe específica na Secretaria de Ordem Pública para a operação e análise de dados do SIM.

4 - Articulação e Integração com as Polícias, Sistema de Justiça e Sociedade:

A integração das ações dos poderes Executivo e Judiciário é fundamental no alcance de resultados. Além disso, é preciso garantir condições mínimas de trabalho às forças policiais que atuam na cidade e fortalecer o papel da Guarda Municipal no suporte às ações de segurança no município.

Ações em andamento

Iniciado em 2013, o planejamento das ações de segurança para os eventos realizados na cidade foi o primeiro passo para aproximar a Prefeitura das corporações policiais presentes na cidade. Seguindo orientação do Ministério da Justiça, a Prefeitura propôs, em 2015, a criação do GGIM (Gabinete de Gestão Integrada Municipal) com a inclusão de representantes do Judiciário, Ministério Público e conselhos municipais, para a avaliação do cenário e definição de políticas de segurança pública para o município. A lei foi aprovada por unanimidade pela Câmara e em dezembro de 2015 houve a aprovação do Conseg (Conselho Municipal de Segurança Pública). No primeiro semestre de 2017, os primeiros integrantes do Conseg foram empossados e foi regulamentado o Fundo Municipal de Segurança Pública. Paraty conta hoje com todas as ferramentas necessárias para construir uma governança participativa e eficaz na área da segurança pública. Porém é preciso garantir recursos para a sustentabilidade das ações de prevenção e melhorar o aparato policial no município, por meio do Fundo Municipal de Segurança Pública. Há ainda o crescente acúmulo de demandas nas esferas do Judiciário e do Ministério Público. Pensando na valorização dos policiais e no incremento das ações de policiamento na cidade, Paraty foi, também, o primeiro município da Costa Verde a assinar convênio com a Polícia Militar para a implantação do Proeis. Desde o início de agosto de 2017, policiais militares remunerados pela Prefeitura em seus horários de folga atuam junto com a Guarda Municipal no patrulhamento.

Entre as metas para 2018 estão uma campanha de arrecadação para o Fundo Municipal de Segurança Pública, o fortalecimento do Conseg e do GGIM, com repasses de verbas da zona azul - recursos serão utilizados para apoio à estruturação da polícia e em ações de prevenção à violência, criação de um grupo de trabalho para a criação uma nova Vara de Justiça em Paraty, a fim de acelerar os processos criminais, criação de um programa de modernização da Guarda, com foco na utilização de dados, evidências e tecnologia para planejamento da atuação e aprimoramento da transparência, e a formação de guardas em mediação de conflitos.

Entre os atores envolvidos estão a Prefeitura, Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável, Instituto Igarapé, Judiciário, Ministério Público, Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Segurança Pública, Câmara Municipal e Secretaria Estadual de Educação.

Boa Prática Internacional

Medellín: Cultura de Paz no Combate à Violência

Atualmente Medellín é considerada uma das cidades mais seguras da Colômbia, mas nem sempre foi assim. Nas décadas de 1980 e 1990, porém, o quadro era muito diferente. Reclusos sob o poder de narcotraficantes, guerrilheiros, paramilitares e de criminosos que criaram um estado paralelo e impuseram suas leis, os moradores viam como única opção abandonar a cidade. Os que ficavam estavam suscetíveis à onda de violência. Na época, Medellín apresentava uma taxa média anual de 381 homicídios por 100 mil habitantes, enquanto a média mundial girava em torno de 10 para 100 mil. Chegou a ser considerada uma das cidades mais violentas do mundo. As tentativas passadas de resolver a questão da violência somente por meio da repressão não trouxeram resultados satisfatórios.

Plano de Segurança Cidadã

A principal resposta para a redução da criminalidade foi um plano de segurança cidadã, inclusão social e respeito à vida implementado a partir de 2004, que baixou para 20 homicídios a cada 100 mil habitantes em 2015. O município percebeu que era importante investir no social, mas sem esquecer a necessidade de uma polícia ostensiva, porém preparada, motivada e remunerada de forma digna.

Para virar cidade modelo é preciso entender a importância da **liderança**.

Todos os atores importantes para a construção dessa política de cultura de paz foram convocados a atuar de forma articulada – Governo Federal, Ministério Público, Comando da Polícia, organizações de direitos humanos e a sociedade civil.

O trabalho articulado revolucionou Medellín a partir de melhorias dos espaços públicos nos bairros mais pobres, investindo em arquitetura e urbanismo, criando e revitalizando espaços de convivência, aumentando orçamento em educação, garantindo acesso à educação de qualidade a todas as crianças, acesso à justiça, transporte e uma ofensiva campanha de cultura de paz. A construção de bibliotecas e parques para servir de ponto de encontro tanto quanto de leitura também foi primordial para esta revolução na cidade. A iniciativa resultou em um movimento de arquitetura inclusiva, impactando a autoestima dos moradores da cidade. Milhares de pessoas, antes sem oportunidades de lazer, passaram a frequentar os centros culturais.



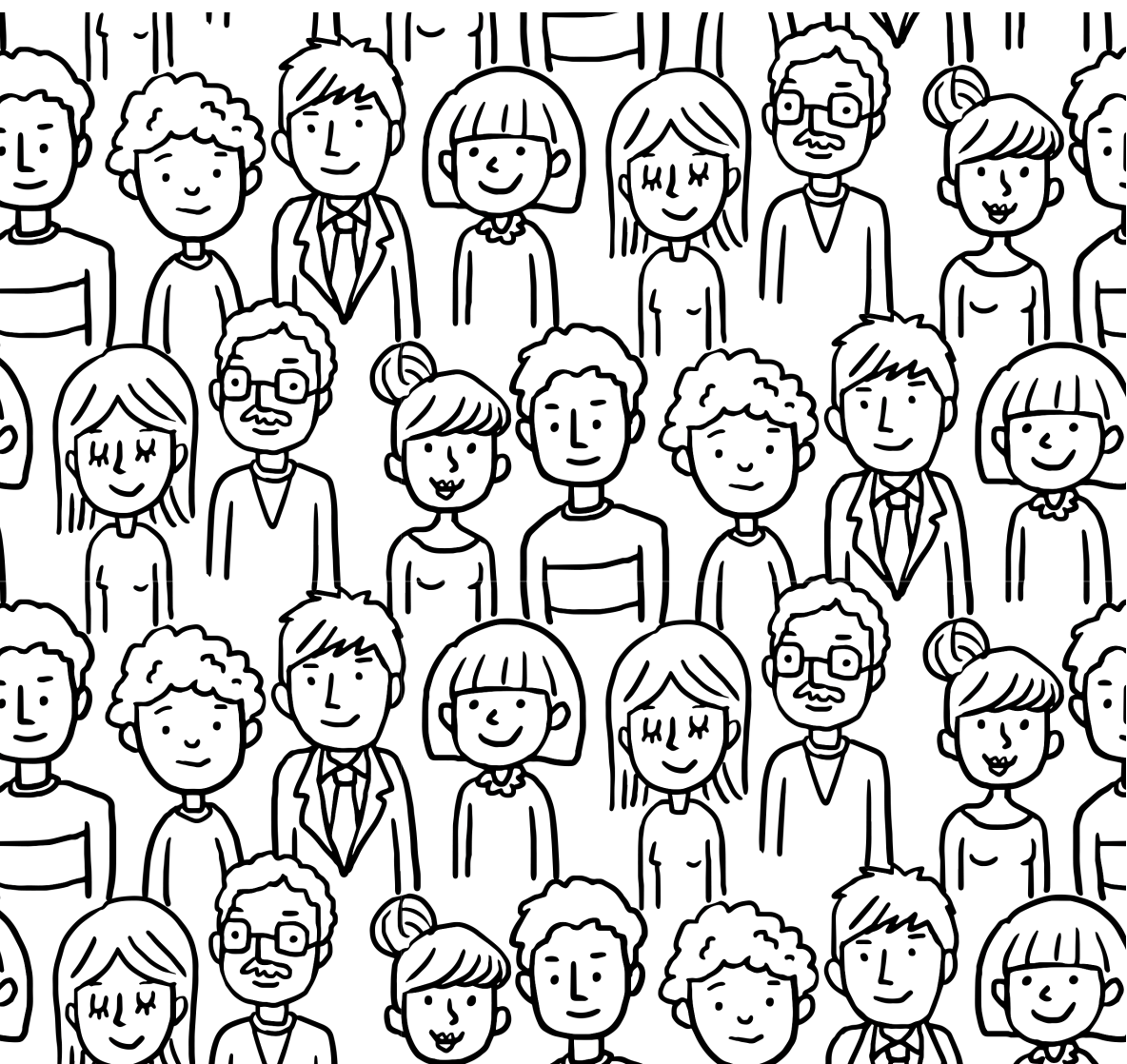
Com a premissa de que as pessoas precisam se deslocar para o trabalho de forma rápida e barata, foram implementados projetos urbanísticos, como o “metro cable” e o sistema de escadas rolantes, que facilitaram a vida dos moradores das comunas. O termo é utilizado para mencionar um conglomerado de favelas, que estão a mais de 1,8 mil metros acima do mar. Décadas de migração das famílias do campo para a área urbana fizeram que as montanhas ao redor da cidade fossem tomadas por bairros muito pobres, em contraste com os bairros bem planejados da Medellín central. A Comuna 13, por exemplo, é a maior favela da cidade e a região que mais sofreu com a guerra entre o narcotráfico e o poder militar. Hoje, por sua vista, ela chega a ser um ponto turístico da cidade.

A prefeitura também reassentou moradores de áreas de risco, entregou títulos gratuitos de propriedades, legalizou ocupações e iniciou um inventário para reparar judicialmente as vítimas da guerra contra as drogas.

Em Medellín, as transformações também só foram possíveis graças à boa relação entre os setores público e privado. Isso começou a ser construído em 2002, com a criação de um comitê universidade-empresa-Estado. Acadêmicos, empresários e políticos passaram a se reunir para buscar soluções conjuntas para os problemas. Todos saem das reuniões com tarefas e compromissos. Sucessivos prefeitos — a maioria sem partido — deram continuidade aos planos das administrações anteriores porque as políticas públicas são construídas em consenso com a ajuda do comitê e não sofrem com as disputas partidárias.

Com a redução da violência, os indicadores econômicos de Medellín deram uma virada.¹³ Desde 2010, o produto interno bruto da região vem crescendo acima de 3% ao ano. No mesmo período, o número de empresas grandes e médias registradas em Medellín subiu de 1.800 para mais de 3.000. O movimento nos aeroportos passou de 2,1 milhões para mais de 4,2 milhões de passageiros por ano. E o desemprego caiu de 12,8% para 9,6%. Os indicadores sociais e o bem-estar também melhoraram. A desigualdade caiu em ritmo maior que o do país, e a taxa de pessoas abaixo da linha de pobreza saiu de 25%, em 2008, para 14%, uma das menores entre as grandes cidades colombianas. Mas o maior ganho é visto na expectativa de vida — de 2001 a 2016, subiu de 71,4 anos para 77,8. Entre os homens — as maiores vítimas de homicídios — aumentou ainda mais: de 68,2 anos para 76,4.

Medellín parece ter acertado nas decisões, ao manter um sistema forte de repressão contra o tráfico local, que contribuiu para uma redução nos índices a curto prazo, e ao implementar políticas sociais, em parceria com os diversos setores da sociedade, que resultam em um projeto de cultura de paz perene.



Cap.6

Estratégia do Pacto

Estratégia do Pacto

Conforme mencionado, o Pacto elaborado por Pelotas é dividido em cinco eixos de atuação. Abaixo detalharemos cada um destes eixos:



Policiamento e Justiça

Objetivo: implementar estratégias proativas e integradas de policiamento e de justiça com base em evidências.

Estratégia viva Pelotas

Objetivo: Reduzir homicídios

PROJETO: Prêmio por apreensão de armas de fogo

Como parte das ações de prevenção previstas no plano municipal, Pelotas instituiu em 2017 um projeto de lei que prevê uma remuneração por apreensão de armas de fogo portadas ilegalmente. A iniciativa envolve policiais civis, policiais militares, agentes prisionais e guardas municipais.

Evidência utilizada como referência: Policiamento com Foco em Armas de fogo: Uma Revisão Sistemática sobre os resultados de estratégias de atuação policial proativa com foco na apreensão de armas de fogo demonstrou que dos sete estudos sobre o tema, os homicídios tiveram redução em seis, sendo de 34% nas chamadas por tiroteio e 71% por ferimentos por arma de fogo, em Pittsburgh e de 29% nos homicídios em Kansas City e de 10-15% nos homicídios em Bogotá e Medellín.¹⁴

PROJETO: Repressão Integrada a Homicídios

Pretende aumentar a velocidade, a quantidade e a qualidade dos inquéritos e processos por homicídios ou tentativas de homicídios. A Polícia Civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário local pactuaram dar celeridade e qualidade nos procedimentos relacionados a investigação e processamento de crimes contra a vida. Mensalmente cada órgão apresenta os seus indicadores de desempenho perante o GGI.

Evidência utilizada como referência: O aumento da certeza da punição sobre um determinado crime provoca um efeito dissuasório sobre o crime específico. Naguin, Daniel & Durleauf, Steven N. The Deterrent Effect of Imprisonment. Essay. http://www.masonlec.org/site/files/2012/04/Prescott_Durleauf-Imprisonment.pdf

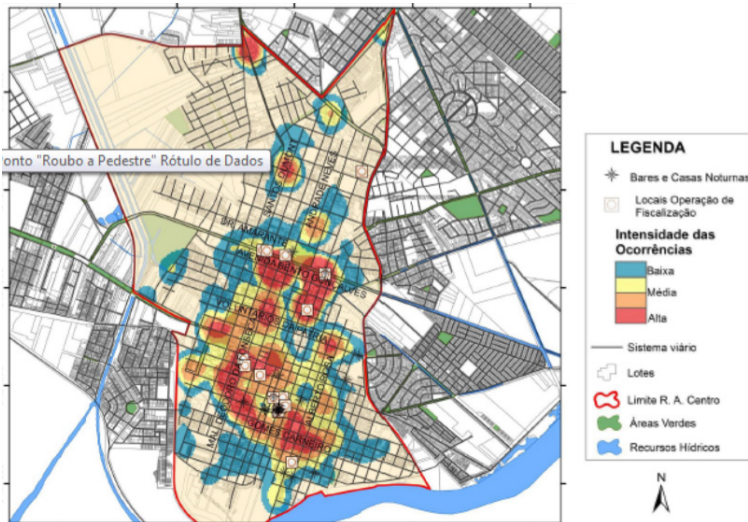
Estratégia Pedestre Seguro

Pretende reduzir o número de roubos a pedestres na cidade. Mensalmente a Brigada Militar e o Observatório Municipal de Segurança Pública identificam os principais horários, dias da semana e locais onde ocorrem roubos na cidade, em especial, roubos a pedestres. Com estas informações, é elaborado um Plano de Ação Integrado com os locais prioritários para policiamento nos horários de maior incidência.

Para minimizar a insegurança dos cidadãos que andam pelo centro da cidade foi criado um plano de ação especificamente para a região. A ação pretende combater os atos de roubo a pedestre, roubo de veículo, roubo a estabelecimento comercial e financeiro, homicídios dolosos e roubos seguidos de morte (latrocínios). De acordo com dados sistematizados pelo Observatório de Segurança Pública de Pelotas, a região soma 1.134 ocorrências, no período que compreende janeiro a agosto deste ano. Para se ter uma ideia da necessidade de ações locais, este número representa 47% do total de ocorrências registradas em Pelotas. O delito mais recorrente é o de roubo a pedestre, que registra 991 ocorrências.

A maior incidência de casos ocorre no período da noite, das 18 às 23h59 e a principal região é a da Rua General Osório, seguido da Avenida Bento Gonçalves. No total, 22 logradouros concentram 70,9% dos crimes na região central.

Total Crimes Região Centro Mapa de Hotspot - 2017



Áreas de concentração de crimes na Região Adm. Centro durante 2017.

Em princípio será realizado Projeto Piloto nas áreas e faixas horárias de maior concentração dos crimes apontados pelo diagnóstico. Serão posicionadas viaturas em pontos base com giroflex ligado proporcionando maior sensação de segurança para a população. Também será intensificado o patrulhamento motorizado e a pé com contato direto dos agentes em praças, próximo a escolas e a Universidade.

Evidência utilizada como referência: Policiamento sobre Hot Spots: Uma Revisão Sistemática¹⁵ analisou 25 grandes experimentos feitos com policiamento de zonas quentes. Todos identificaram uma importante redução do crime e da perturbação do sossego nas áreas onde a ação é realizada e no seu entorno, sem aumento em outros locais, produzindo uma redução no número geral de crimes.



Fiscalização Administrativa

Objetivo: Vai implementar estratégias proativas de fiscalização administrativa por parte do município para atuar sobre perturbação do sossego e pequenos delitos.

Evidência utilizada como referência: Ao avaliar 28 pesquisas com alta qualidade científica, sendo nove estudos randomizados, os pesquisadores concluíram que as estratégias de policiamento com foco em desordem pública (física e social), conhecidas como janelas quebradas, conseguem reduzir a violência, venda de drogas nas ruas e a desordem. No entanto, os autores alertam que a estratégia funciona mais quando aplicadas de forma combinada sobre hot spots e com estratégias de policiamento orientado por problemas, as quais atuam sobre locais e problemas bem delimitados, além de não causarem uma piora nas relações com a comunidade.¹⁶

Estratégia Cidade Tranquila

Pretende reduzir a perturbação do sossego e os crimes violentos de menor potencial de gravidade, especialmente nas madrugadas. Uma vez por semana todos os órgãos do Gabinete de Gestão Integrada realizam um Plantão Integrado conjunto, das 22 às 5 horas, nos locais de maior incidência criminal, realizando vistoria em bares, boates, pessoas e veículos, com o objetivo de reduzir.

Estratégia Código de Convivência

Cria um novo marco legal sobre os temas relacionados a perturbação do sossego, fortalecendo a utilização do direito administrativo como forma de pactuar regras de convivência. O município utilizou como referência o Código de Convivência de Bogotá e a experiência de Nova Iorque. O Código dá poderes para a Guarda Municipal notificar indivíduos que descumpram as regras estabelecidas. Tem como foco principal a regulação do consumo de álcool e outras drogas nas ruas, além de garantir a proteção especial de crianças e adolescentes, a prevenção a violência contra as mulheres e outros tipos de preconceitos.

Estratégia Carro Legal

Vai aumentar a fiscalização sobre o comércio de peças de veículos para estimular a legalidade desse mercado. Uma equipe da Prefeitura vai realizar fiscalizações permanentes em estabelecimentos como desmanches de veículos, comércio de peças e oficinas.



Prevenção Social

Objetivo: Pretende diminuir a perspectiva de crianças e jovens de entrarem para a criminalidade, a partir da garantia de direitos que vão desde a primeira infância até a juventude. Este eixo é formado por ações de prevenção primária, secundária e terciária, com foco especial em crianças, adolescentes e jovens.

Prevenção Integral

Prevenção Primária

- Gravidez precoce e paternidade
- Vida familiar comunitária abuso sexual
- Primeira infância

Prevenção Secundária

- Vida Escolar
- Juventude

Prevenção Terciária

- Sócio Educativo
- Presídio
- Egresso

Estes eixos compõem um Sistema Municipal de Prevenção à Violência, composto por estratégias baseadas em evidências, estruturado da seguinte forma:



Prevenção
Terciária

Segunda
Chance



MOP
SUS

PROGRAMA DE
OPORTUNIDADES
E DIREITOS

Prevenção
Secundária

Cada
Jovem Conta



Prevenção
Primária

Escola da Paz



Comissão Estadual de Prevenção
e Recuperação da Violência Escolar

Infância Protegida



Primeira
Infância
Melhor

Justiça Restaurativa



Justiça Restaurativa

Estratégia Justiça Restaurativa

Por meio de uma parceria com o Poder Judiciário serão criados Núcleos de Paz em cada órgão do serviço público e nas empresas da cidade, em parceria com as associações de empresários. Esses núcleos vão disseminar a cultura de paz e a comunicação não violenta, além de formar uma grande rede de mobilização cultural e engajamento cívico.

Estratégia Infância Protegida

Realizado pela Secretaria Municipal de Saúde, o programa conta com ações de Prevenção da Gravidez na Adolescência, por meio do Programa Saúde na Escola, oferece curso de pais durante a gestação, e prevê a identificação precoce da vitimização por meio do PIM (Programa Infância Melhor) e ESF (Estratégia Saúde da Família) com territorialização e especialização em crianças vítimas de negligência, maus tratos e abuso sexual com formação contínua da rede para denunciar as violações.

**Metodologias
baseadas em
evidência:**



**Primeira
Infância
Melhor**

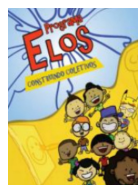
Programa Infância Melhor (PIM) - é uma ação transversal de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância, realizado pela Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul desde 2003 e se tornou política pública em 2006.¹⁷ Visitas domiciliares são realizadas semanalmente por **profissionais de nível médio e superior, que integram as categorias profissionais do SUAS** a famílias com crianças de zero que três anos em situação de risco e vulnerabilidade social. A iniciativa fortalece as competências das famílias para educar e cuidar de suas crianças. Tem como eixos de sustentação a comunidade, a família e a intersetorialidade. O programa tem como referência a metodologia do projeto cubano Educa a tu Hijo, criado nos anos 1970 pelo Instituto Central de Ciências Pedagógicas do Governo de Cuba e difundido pelo Centro de Referencia Latinoamerica para la Educación Preescolar (Celep).

Parenting for Lifelong health – Programa criado pela Organização Mundial de Saúde com objetivo de fortalecer os vínculos afetivos entre mães e bebês de famílias em situação de vulnerabilidade, bem como estimular o desenvolvimento cognitivo do bebê. Será adotado em Pelotas como uma metodologia das equipes do PIM.

Estratégia Escola da Paz

Realizado pela Secretaria Municipal de Educação, o programa de convivência escolar prevê Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar - Cipaves em todas as escolas, a implantação de Grêmios Estudantis em todos estabelecimentos de ensino, a elaboração de Planos Anuais de Prevenção da Violência na Escola, com a inclusão do tema da prevenção à violência no Plano Político Pedagógico, a realização de uma Gincana da paz no calendário escolar e a difusão de boas práticas entre escolas. Também prevê um Pacto de Convivência entre alunos, professores, pais, comunidade, além de metodologias pedagógicas de prevenção à violência.

Metodologias baseadas em evidência:



Jogo Elos – Construindo Coletivo: é um programa preventivo comportamental, direcionado a crianças do 1º ao 5º ano (entre seis e dez anos), baseado no Good Behavior Game (Programa do Bom Comportamento) - desenvolvido nos EUA, em 1967 com o objetivo de reduzir comportamentos disruptivos, de agressividade, timidez e isolamento em crianças. Tem sido adaptado para o Brasil desde 2013, pela Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas (CGMAD), do Ministério da Saúde, em parceria com o Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (Unodoc), com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), do Ministério da Justiça, e com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Metodologias baseadas em evidência:



Galera Curtição: Projeto com multiabordagem voltado para adolescentes do 7º ao 9º ano de escolas públicas. Foi criado em Porto Alegre, com o objetivo de abordar os processos de tomada de decisão sobre álcool e drogas, além da saúde sexual e prevenção a DST/AIDS.

Estratégia Cada Jovem Conta

Uma pesquisa de vitimização do Instituto de Pesquisas de Opinião (IPO) apontou que 87% das vítimas de homicídio em Pelotas têm menos de 21 anos e baixa escolaridade. O estudo revelou a realidade por trás das ocorrências não registradas e comprovou que o perfil das vítimas é o mesmo dos infratores.

O programa Cada Jovem Conta pretende intensificar e priorizar o acesso a serviços públicos para jovens, evitando o abandono escolar e a evolução de risco para violência. A partir de um sistema de monitoramento e da percepção dos professores e equipe de educadores, são selecionados alguns jovens em situação de vulnerabilidade. Cada jovem selecionado passa a ter um acompanhamento por um grupo formado por educadores, assistentes sociais, conselheiro tutelar, assistentes de saúde, guarda municipal e até Ministério Público.

Uma novidade do projeto é a criação do Banco de Oportunidades, um sistema integrado que vai identificar crianças e adolescentes do Cada Jovem Conta e encaminhá-los para projetos nas áreas da cultura, esporte e mercado de trabalho. O projeto será desenvolvido pelo Comitê Territorial de Prevenção e coordenado pela Secretaria Municipal de Cultura. O banco oferecerá oportunidades no mercado de trabalho por meio de parceria com a iniciativa privada. Adolescentes a partir dos 14 anos poderão participar do programa Jovem Aprendiz e ter acesso a vagas formais.

**Metodologias
baseadas em
evidência:**



Famílias Fortes: O “Famílias Fortes” é a versão brasileira da estratégia Strengthening Families Programme,¹⁸ um Programa de encontros semanais, criado em meados dos anos 1980, pelo Instituto Nacional de Uso Abusivo de Drogas do Governo Federal dos EUA.¹⁹ É voltado para famílias em situação de risco com crianças/adolescentes entre dez a 14 anos. Tem sido adaptado para o Brasil desde 2013, pela Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas (CGMAD), do Ministério da Saúde, em parceria com o Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC), com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), do Ministério da Justiça, e com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Estratégia Segunda Chance

O Segunda Chance é um programa de reintegração social, atenção ao egresso e prevenção da reincidência. Propõe a geração de trabalho prisional no presídio Regional, ampliação das atividades de formação e qualificação para o trabalho, preparação individual e familiar antes da saída e suporte e inclusão em qualificação profissional após a saída: inclusão no Banco de Oportunidades.

**Metodologias
baseadas em
evidência:**



APAC: Metodologia utilizada em mais de 50 unidades prisionais do regime fechado do Brasil, desde os anos 1970.

Trabalho prisional



Tecnologias

Objetivo: Visa implantar tecnologias com potencial para redução dos índices de violência.

Estratégia Olho Vivo

Implantação de equipamentos que aumentem a capacidade de monitoramento em locais de risco e auxiliem na produção de inteligência policial.



Projeto Cidade 24H: Projeto para implantação de câmeras de videomonitoramento pelos empresários da cidade numa plataforma aberta e integrada.



Projeto GPS: Implantação de GPS em todas as viaturas da Guarda Municipal e da Brigada Militar para auxiliar na implantação das Estratégias Proativas de policiamento.



Projeto Cercamento Eletrônico: Instalação de câmeras para captação das placas dos veículos nas principais entradas e saídas da cidade e utilização de sistema de inteligência conectado com os sistemas do Governo do Estado e da PRF.

Estratégia Cidadão da Paz

Utilização dos aplicativos de mensagens para a criação de grupos de vizinhança, nas comunidades e condomínios. Os grupos estarão conectados com a Central de Monitoramento do Município e da Brigada Militar.



Urbanismo

Objetivo: Pretende implantar regras urbanísticas que promovam a convivência e o aumento da sensação de segurança na cidade, por meio do conhecimento produzido pela Prevenção ao Crime através do Urbanismo (CPTED – Crime Prevention Through Environmental Design).

Projeto Plano Diretor e Convivência

Alterações no Plano Diretor para estimular a convivência e a adoção de mecanismos que estimulem a melhoria de parques e praças, a melhoria da iluminação pública, a qualificação do mobiliário urbano e implantação de novos quiosques, lei cidade limpa, além de fachada ativa, prédios e zonas de uso misto, entre outras.

Projeto Estudo de Impacto de Convivência

Os novos empreendimentos que possuem nível de risco mais elevado deverão elaborar um estudo de impacto de segurança local, como determinado pela Lei 13.022/2014, onde deverão considerar os impactos para a segurança e estabelecer medidas mitigatórias, como o depósito de um valor determinado no Fundo Municipal de Segurança Pública, além de elaborar um Plano Interno de Segurança.



Cap.7

Considerações finais

Considerações Finais

O relatório mensal de indicadores criminais de outubro de 2017, elaborado pelo Observatório Municipal de Segurança em parceria com as Polícias Militar e Civil, apresentou a primeira queda nos índices de violência após meses de agravamento da situação.

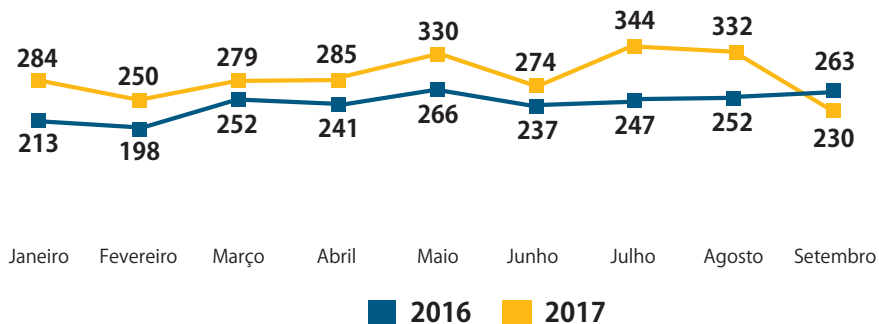
Ao longo dos dois primeiros meses de execução do Pacto, o Eixo de Policiamento e Fiscalização atuou de forma intensiva na cidade, com as Estratégias Pedestre Seguro e Cidade Tranquila.

Por meio da Estratégia Pedestre Seguro, a Polícia Militar e a Secretaria Municipal de Segurança Pública formularam um Plano de Ação para os dois microterritórios com maior incidência de roubo a pedestres e a veículos na cidade, para os períodos em que há mais ocorrências. Em razão do estudo, a Polícia Militar também remodelou sua escala de horário para não ter uma troca de turno de todo o efetivo no final da tarde.

A partir da Estratégia Cidade Tranquila, as Operações Cidade Tranquila, são realizadas pelo menos uma vez por semana entre a sexta-feira e o sábado, das 22 às 4 horas da manhã, com a participação da Polícia Militar, dos Bombeiros, da Guarda Municipal, das Fiscalizações da Prefeitura (Trânsito, Alvarás e Vigilância Sanitária). A operação cobre as principais áreas de perturbação do sossego na região central e mais algum microterritório apontado como Hot Spot na periferia da cidade. São realizadas abordagem de pessoas e veículos, além de fiscalizar a regularidade dos bares e casas noturnas. Também foram ampliadas as Operações de Fiscalização do Trânsito, com pelo menos mais duas operações semanais noturnas.

Os índices que apresentaram redução foram justamente os tipos de crime priorizados nessas ações. O número total de registros teve uma queda de 22,9% no mês. Os roubos a pedestres caíram 30% e os roubos de carros se mantiveram estáveis nos dois últimos meses.

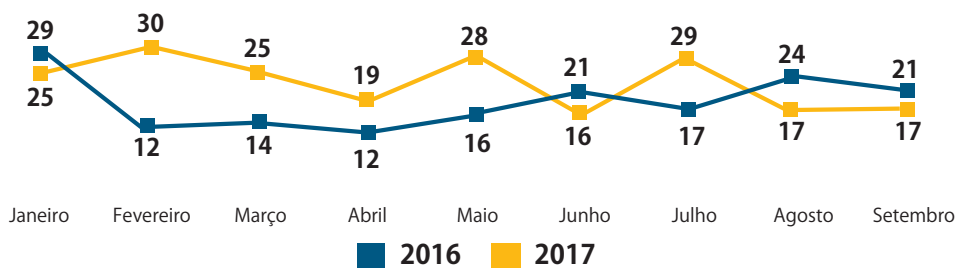
Gráfico 15:
Roubo a Pedestres em Pelotas 2016 e 2017



-30,7%

Comparativo
Setembro
2017

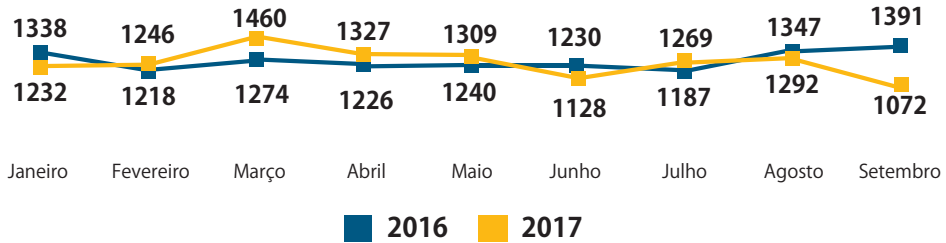
Gráfico 16:
Roubo a veículo em Pelotas - 2016 e 2017



-19%

Comparativo
Outubro
2017

Gráfico 17:
Total de crimes em Pelotas- 2016 e 2017

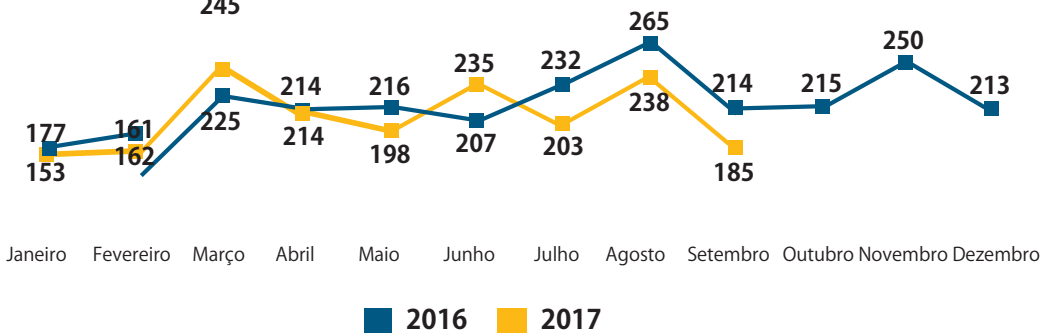


-22,9%

Comparativo
Outubro
2017

Os casos de violência no trânsito também diminuíram. Entre agosto e setembro, os Acidentes com Danos Materiais tiveram uma queda de 23%, os acidentes com lesões corporais caíram 27% e os acidentes com mortes já registram uma redução de 67% em comparação com ano anterior.

Gráfico 18:
Acidentes com danos materiais



-23%

Agosto/
Setembro
2017

No eixo da prevenção, a Estratégia Cada Jovem Conta já começou. A iniciativa foi instalada em três territórios, com o início das reuniões dos Comitês Integrados de Prevenção - espaço destinado ao acompanhamento individual dos casos de jovens em situação de risco. E as demais estratégias também estão iniciando a sua implantação, com forte engajamento institucional e social. O Gabinete de Gestão Integrada de Segurança - GGI e o Comitê Integrado de Prevenção - CIP se consolidaram como espaços de gestão do Pacto. Reuniões quinzenais servem para monitorar as estratégias e os indicadores.

Infelizmente, os homicídios na cidade continuam seguindo sua trajetória de aumento e as estratégias com esse foco serão priorizadas no próximo período. Dentre elas, a apresentação do Código de Convivência, que regará um conjunto de temas como o horário de consumo de bebidas alcoólicas nas ruas e a implantação das metodologias de prevenção nas escolas.

Dessa forma, o Pacto começa a sair do papel e ocupar as ruas, despertando a esperança de uma cidade que viu a violência aumentar de forma acelerada ao longo dos últimos dez anos. É apenas o começo, muitos desafios existem e as maiores mudanças ainda estão por vir. Ao invés de lamentar e culpar as diversas crises que assolam nosso país e o Rio Grande do Sul, as lideranças da cidade resolveram se unir para salvar vidas e construir a paz. Agora um conjunto de ações inovadoras são realizadas.

Importante relembrar que toda a construção do Pacto e a implantação das primeiras ações foram realizadas no curto período de cinco meses, entre maio e outubro de 2017, demonstrando que quando existe vontade política, capacidade técnica e engajamento social e institucional, é possível transformar a gestão pública e mudar a vida das nossas cidades. Esperamos que parcerias como essa entre a Prefeitura de Pelotas, a Comunitas e o Instituto Cidade Segura sirvam para inspirar novas parcerias comprometidas em superar a violência em nosso país.

Referências

- 1 INSTITUTO IGARAPÉ, Observatório de Homicídios. 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/observatorio-de-homicidios>
- 2 Dados entre 1988 e 2003: WAISELFSZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2016. Flaco Brasil, 2016. p. 21. Dados entre 2004 e 2014: IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota Técnica n. 17. Atlas da Violência, 2016. Dado 2015: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. E estimativa para 2016, considerando o mesmo valor de 2015.
- 3 Estudo realizado pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia>)
- 4 A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) criou o conceito de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), a fim de estabelecer as unidades da federação a adotar uma mesma metodologia de produção de estatísticas para os crimes de homicídio e outros delitos intencionais com resultado morte.
- 5 Os valores da tabela são os percentuais em coluna. Entre parênteses estão os valores absolutos.
- 6 Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Instituto de Pesquisas Datafolha; Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp). Pesquisa Nacional de Vitimização – Questionário Senasp, 2013. Disponível em: http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf
- 7 Segundo a Secretaria Estadual de Segurança Pública, apenas no primeiro semestre de 2017, Porto Alegre teve 4.498 carros roubados, ficando em quarto lugar no ranking entre as capitais com o maior número de carros roubados e furtados do país (fonte: Relatório Semestral do Sindicato das Seguradoras do Rio Grande do Sul). A capital possui uma taxa de 943 carros roubados para cada cem mil carros da sua frota, enquanto em Pelotas essa taxa é de 121, embora tenha crescido 182% desde 2005 (fonte: Observatório Municipal de Segurança Pública de Pelotas).
- 8 FARRINGTON, David. GOTTFREDSON, Denise; SHERMAN, Lawrence; WELSH, Brandon. The Maryland Scientific Methods Scale In SHERMAN, Lawrence; FARRINGTON, David; WELSH, Brandon; MACKENZIE, Doris Layton. Evidence-Based Crime Prevention. Routledge, Londres, 2002. Chapter 2
- 9 The Effects of “Pulling Levers” Focused Deterrence Strategies on Crime by Anthony A. Braga and David L. Weisburd.
- 10 ‘Hot spots policing effects on crime’ by Anthony Braga, Andrew Papachristos, and David Hureau
https://www.campbellcollaboration.org/media/k2/attachments/CC_PLS_Hot_spot_PRODUCTION.pdf
- 11 LUM, Cynthia; KOPER, Christopher. Evidence-Based Policing. Translating research into practice. Oxford, 2017. p. 61

12 Braga, A.A., B.C. Welsh and C. Schnell. (2015). "Can Policing Disorder Reduce Crime? A Systematic Review and Meta-Analysis." *Journal of Research in Crime and Delinquency* 52: 567–588.

13 <https://exame.abril.com.br/revista-exame/menos-violenta-e-mais-prospera>

14

http://cebcp.org/wp-content/publications/PoliceCrackdownsOnIllegalGunCarrying_Koper.pdf

15 'Hot spots policing effects on crime' by Anthony Braga, Andrew Papachristos, and David Hureau
https://www.campbellcollaboration.org/media/k2/attachments/CC_PLS_Hot_spot_PRODUCTION.pdf

16 Braga, A.A., B.C. Welsh and C. Schnell. (2015). "Can Policing Disorder Reduce Crime? A Systematic Review and Meta-Analysis." *Journal of Research in Crime and Delinquency* 52: 567–588.

17 Lei Estadual n.º12.544 em 03 de julho de 2006.

18

<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2015/dezembro/15/Preven----o-em-Dados--2013-2015-.pdf>

19 <https://www.drugabuse.gov/>

Expediente

DIRETORA-PRESIDENTE

Regina Esteves

COORDENAÇÃO GERAL

Patrícia Loyola

Bruna Santos

CONTEÚDO E PESQUISA

Bruna Santos

Joelma Ambrózio

Instituto Cidade Segura

CONTEÚDO E PESQUISA

Alberto Kopittke

Marcos Rolim

Thiago Magnus

Tâmara Biolo Soares

Prefeitura de Pelotas

PREFEITA

Paula Mascarenhas

VICE-PREFEITO

Idemar Barzs

SECRETÁRIA DE SAÚDE E COORDENADORA DO COMITÊ INTEGRADO DE PREVENÇÃO

Ana Costa

SECRETÁRIO DE SEGURANÇA E COORDENADOR DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA

Aldo Bruno Ferreira

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Jhully Espíndola

apoio:



realização:



Comunitas

Rua Pamplona, 1005 • cj. 3A
Edifício Ruth Cardoso • Jd. Paulista
São Paulo/SP • 01405-200
www.comunitas.rog.br