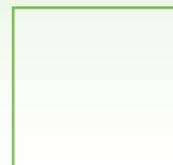


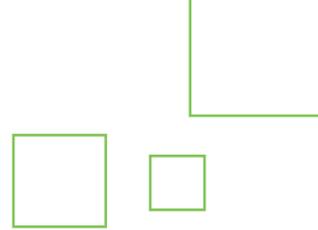
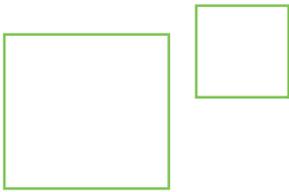


**A EXPERIÊNCIA
DO PROGRAMA PILOTO
E OS DESAFIOS PARA
A CONSOLIDAÇÃO DE UMA
POLÍTICA MUNICIPAL DE
PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA EM
TERESINA/PI**



Vilabairro 
Segurança





EXPEDIENTE

Prefeito Municipal de Teresina

Firmino da Silveira Soares Filho

Secretário Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI

Francisco Samuel Lima Silveira (2017 a 2020.1)

Secretária Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – SEMCASPI

Janaína Lucélia Oliveira de Carvalho (2020.2)

Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN

Washington Luís de Sousa Bonfim (2017 a 2019)

Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN

José João Magalhães Braga Júnior (2019 a 2020)

Secretária Executiva do Sistema Único de Assistência Social-SEMCASPI

Mauricéia Lígia Neves da Costa Carneiro

Secretário Executivo de Políticas Integrada-SEMCASPI

Francisco Carlos de Macedo Rocha

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA

Assessora Técnica Especializada de Políticas Integradas - SEMCASPI

Débora Virginia Ferraz de Oliveira

Assessor Técnico - SEMPLAN

Allan de Miranda Cronemberger

APOIO TÉCNICO

Apoio de Gerência - SEMCASPI

Flávia Nayana Azevedo da Silva

Apoio de Gerência - SEMCASPI

Ana Lúcia de Sousa

Apoio de Gerência - SEMCASPI

Eliene Layane Costa Pessoa

Estagiária - SEMCASPI

Patrícia Priscila da Silva Simões



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

FICHA INSTITUCIONAL

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*
Arthur Trindade Maranhão Costa
Ascânio Rodrigues Correia Junior
Cássio Thyone A. de Rosa
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Elisandro Lotin de Souza
Isabel Figueiredo
Jésus Trindade Barreto Jr.
Marlene Inês Spaniol
Paula Ferreira Poncioni
Thandara Santos

CONSELHO FISCAL

Camila Caldeira Nunes Dias
Edson Marcos Leal Soares Ramos
Patricia Nogueira Proglhof

FICHA TÉCNICA

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Coordenadora Institucional

Juliana Martins

Coordenador de Projetos

David Marques

Pesquisadoras/es

Amanda Pimentel
Amanda Lagreca (estagiária)
Betina Barros
Dennis Pacheco
Isabela Sobral
Talita Nascimento (estagiária)

Equipe Administrativa

Antônia de Araujo (estagiária)
Débora Lopes
Elaine Rosa
Sueli Bueno

Projeto Gráfico

Oficina 22



EQUIPE DO PROJETO

David Marques – *Coordenação*
Juliana Martins
Betina Barros
Isabela Sobral
Amanda Lagreca

CONSULTORES/AS:

Alberto Kopittke
Ana Paula da Silva
Caren Ruotti
Clarice Lopes
Cristina Neme
Eduardo Pazinato
Eleonora Figueiredo
Instituto Piauiense de Opinião Pública
Interativa Pesquisas
Luís Flávio Sapori
Marlene Spaniol
Miriam Abramovay
Pablo Lira
Pâmela Gaino
Sofia Reinach
Tulio Kahn



ENTREVISTAS REALIZADAS PARA A PUBLICAÇÃO:

Firmino Filho
Allan Cronemberger
Carlos Rocha
Cel John Feitosa
Débora Ferraz
Flavia Carbonari
Janaina Carvalho
Mauriceia Carneiro
Samuel Silveira
Washington Bonfim



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
1. INTRODUÇÃO	20
2. DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO E DA VIOLÊNCIA EM TERESINA E NA REGIÃO DE LAGOAS DO NORTE	32
2.1 O primeiro diagnóstico participativo da região de Lagoas do Norte	35
2.2 Primeiros apontamentos para um Plano Municipal de Prevenção à Violência.....	39
3. O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA PILOTO DO VILA BAIRRO SEGURANÇA	43
3.1 O Programa Vila Bairro Segurança	47
3.2 Instrumentos de monitoramento da política.....	55
4. MONITORANDO A POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA	58
4.1 Projetos do Vila Bairro Segurança	60
4.1.1 Teresina Protege e Blitz Sufoco	60
4.1.2 Educando para Prevenir	62
4.1.3 Paz na Escola	68
4.1.4 Sou Capaz	71
4.1.5 Meu Bairro é Vivo.....	73
4.1.6 Todos por Um	74
4.2 A avaliação da Segurança Pública pelos jovens de Lagoas do Norte	76
4.3 Consultas públicas	82



5. OS LEGADOS DO VILA BAIRRO SEGURANÇA	88
5.1 Eixo Proteção qualificada	89
5.1.1 A Estruturação da Guarda Civil Municipal	89
5.1.2 Capacitação da GCM e a criação do Observatório da Violência	90
5.1.3 A GCM na relação com os programas do eixo proteção	92
5.2 Eixo Prevenção.....	96
5.2.1 Projetos de convivência escolar.....	96
6. APRENDIZADOS E DESAFIOS PARA A EXPANSÃO DO VILA BAIRRO SEGURANÇA	100
6.1 Avaliação geral do programa.....	101
6.2 O Vila Bairro Segurança durante a pandemia de COVID-19	104
6.3 Institucionalização dos processos de monitoramento, avaliação e governança: recomendações para o novo ciclo do Vila Bairro Segurança.....	105
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	108

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURAS

Figura 1: Mapa de Teresina com foco na Região Lagoas do Norte, circuncidada por rios	22
Figura 2: Canal Pe. Eduardo e Lagoas do Cabrinha e da Piçarreira antes das obras realizadas	23
Figura 3: Canal Pe. Eduardo e Lagoas do Cabrinha e da Piçarreira depois das obras realizadas	23
Figura 4: Canal Pe. Eduardo antes das intervenções	24
Figura 5: Canal Pe. Eduardo depois das intervenções	24
Figura 6: Mapa das zonas críticas de ocorrência dos homicídios no Lagoas do Norte entre 2013 e 2016	26
Figura 7: Notícia sobre o Lagoas do Norte de novembro de 2017	27
Figura 8: Notícia sobre o Lagoas do Norte de novembro de 2015	28
Figura 9: Notícia sobre mortes violentas em Teresina	28
Figura 10: Nível Municipal de Governança	44
Figura 11: Lançamento Termo de Cooperação Teresina Protege, em fevereiro de 2018	46
Figura 12: Organograma do Programa Vila Bairro Segurança	51
Figura 13: Atuação do projeto Educando para Prevenir	54
Figura 14: Ação do Projeto Educando para Prevenir	54
Figura 15: Percentuais a respeito da sensação de segurança, comparativo 2016-2019	79
Figura 16: 1ª Consulta Pública em 28/11/2019, Centro de Formação Odilon Nunes	84



Figura 17: Andamento da 1ª Consulta Pública em 28/11/2019, Centro de Formação Odilon Nunes.....	84
Figura 18: Consulta Pública em 29/11/2019 - Grupo de Trabalho Branco/ Juventudes e Oportunidades, Cenajus	85
Figura 19: Blitz realizadas pela GCM, em 2018, dentro do escopo do Blitz Sufoco	93
Figura 20: Atuação no contexto dos projetos Teresina Protege e Blitz Sufoco.....	94
Figura 21: Abordagem referente ao projeto Teresina Protege.....	95
Figura 22: Atuação da GCM fechando estabelecimentos que estavam desrespeitando o Decreto Municipal, a respeito das recomendações da OMS de distanciamento social.....	95
Figura 23: Operação dos projetos Teresina Protege e Blitz Sufoco, realizada em 20 de maio de 2019	96
Figura 24: Quadro do programa com as configurações atuais	103

QUADROS

Quadro 1: Objetivos do Programa Vila Bairro Segurança e das Frentes de Proteção e Prevenção Primária e Secundária na sua formatação inicial.....	49
---	----

LISTA DE SIGLAS

- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEU** - Centro Educacional Unificado
- CF** - Constituição Federal
- CIP** - Comitê Integrado de Prevenção à Violência
- CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social
- CONSEG** - Conselhos Comunitários de Segurança
- DETRAN** - Departamento de Trânsito Estadual
- ETT** - Equipe Técnica Territorial
- FBSP** - Fórum Brasileiro de Segurança Pública
- FMC** - Fundação Municipal de Cultura Monsenhor
- FMS** - Fundação Municipal de Saúde
- FWF** - Fundação Wall Ferraz
- GCM** - Guarda Civil Municipal
- GGIM** - Gabinete de Gestão Integrada Municipal
- GT** - Grupo de Trabalho
- GSM** - Gabinete de Segurança Municipal
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MVI** - Mortes Violentas Intencionais
- NAM** - Núcleo de Articulação e Monitoramento
- NGI** - Núcleo de Gestão da Informação
- OMS** - Organização Mundial da Saúde
- SEMCASPI** - Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas
- SEMEC** - Secretaria Municipal de Educação
- SEMEL** - Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
- SEMEST** - Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina
- SEMJUV** - Secretaria Municipal da Juventude
- SEMPLAN** - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral
- SEMTCAS** - Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
- SEPI** - Secretaria Executiva de Políticas Integradas
- SMPM** - Secretaria Municipal de Política Pública para Mulheres
- UAPS** - Unidade de Atenção aos Programas de Saúde
- VBS** - Vila Bairro Segurança





APRESENTAÇÃO



A presente publicação é um esforço de sistematização e sintetização de quase 4 anos de trabalho no programa Vila Bairro Segurança. A política implementada é uma iniciativa inovadora no município de Teresina, capital do Piauí, ao articular, de forma intersetorial, as dimensões de proteção e prevenção à violência na esfera municipal. Trata-se de um programa piloto, com implementação restrita a região de 13 bairros da Zona Norte de Teresina conhecida como Lagoas do Norte.

O programa, iniciado em 2017, chega ao final do ano de 2020 com o desafio de se consolidar como uma política pública abarcando todo o município, com aspectos de metodológicos e de governança fortalecidos. Consolidar a articulação das várias frentes do governo para pensar a segurança pública também no seu viés preventivo persiste como um desafio para as próximas gestões.

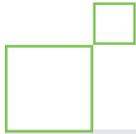
Não obstante, muito foi feito até aqui. E esta publicação tem como objetivo reunir a experiência desenvolvida neste período, identificando aprendizados e apontando desafios para o aperfeiçoamento, fortalecimento e expansão do programa para que se configure enquanto uma política municipal de prevenção à violência em Teresina.

Para a elaboração desta publicação, foram sistematizados os principais documentos e resultados de relatórios e produtos desenvolvidos no âmbito do contrato entre Prefeitura Municipal de Teresina e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Esta parceria, que formalmente se desenvolveu em dois momentos ao

longo dos últimos 5 anos, teve como objetivo o assessoramento técnico especializado, tanto no sentido da elaboração de diagnósticos, envolvendo indicadores criminais e índices de percepção de violência, oferecimento de capacitações para gestores públicos de diferentes secretarias municipais envolvidas no Vila Bairro Segurança, como a Secretaria de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), a Guarda Civil Municipal (GCM), a Secretaria de Educação (SEDUC), entre outras, revisão de documentos técnicos e assessoria no monitoramento e avaliação dos projetos e ações desenvolvidas no âmbito do programa Vila Bairro Segurança.

Além disso, foram realizadas 10 entrevistas semiestruturadas com gestores e ex-gestores públicos municipais e parceiros que tiveram participação na concepção e desenvolvimento do programa.

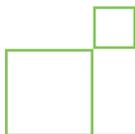
O resultado desta publicação é um resgate histórico das inspirações para a concepção do programa e dos momentos-chave de seu desenvolvimento, incluindo uma ampla reflexão sobre aspectos bem-sucedidos, aprendizados e perspectivas para o futuro do programa Vila Bairro Segurança. O objetivo é poder comunicar tais aspectos de forma sistematizada aos gestores públicos municipais, assim como os de outros órgãos e esferas de governo, aos parceiros externos ao setor público, à comunidade teresinense e também inspirar, por meio do compartilhamento de experiências, gestores de outros municípios a investirem nesta dimensão fundamental da política pública de prevenção à violência em nível municipal.



Prefeito Firmino Filho:

“O Vila Bairro Segurança é um projeto inovador que a Prefeitura de Teresina está desenvolvendo. Vamos começar com uma ação piloto para testar sua filosofia e seus resultados. A ideia central é fazer uma atuação integrada na área social, especialmente voltadas para a juventude, com as ações urbanas, executando obras importantes nos espaços públicos, na área de pavimentação, iluminação pública, entre outras. Nossa proposta é integrar também ações de segurança feitas pelo Estado, pela Polícia Militar e pela Guarda Municipal. Vamos ter essa abordagem multissetorial, num espaço territorial definido, que nesse primeiro momento será na região do Parque Lagoas do Norte. Assim, acreditamos que possamos verificar como essa atuação pode melhorar a segurança das nossas comunidades.”

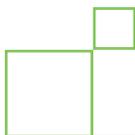
(Fala do prefeito durante cerimônia de lançamento do programa, em fevereiro de 2018)



Samuel Silveira:

“O Vila Bairro Segurança é essa alternativa que a prefeitura externa para a cidade. É a parcela de contribuição que a Prefeitura quer dar, no que toca a luta contra a violência. Nós sabemos da necessidade de integração das políticas públicas nessa área e nós temos caminhado com vários setores, visando o fortalecimento do projeto. Fizemos toda uma trajetória, articulando vários projetos de proteção, mas também de educação e de pesquisa na área de segurança. O Vila Bairro Segurança se propõe a dialogar com a cidade e com seus cidadãos, com relação a prevenção e repressão à criminalidade, contribuindo com a segurança em nossa cidade e o bem estar da população.”

(fala do então Secretário Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas durante cerimônia de lançamento do programa, em fevereiro de 2018)



Janaina Lucélia Oliveira de Carvalho:

“O Programa Vila Bairro Segurança desponta no cenário das políticas sociais como uma ação inovadora de prevenção à violência. No âmbito da gestão local, responde a demandas que a sociedade apresenta no que tange à violência urbana. Ao integrar diversas ações e unir diversos atores sociais que atuam nas políticas públicas, o Vila Bairro Segurança valoriza as dimensões territoriais e cenários socioeconômicos da área inicialmente definida para o seu primeiro momento de execução, que foi o território de abrangência do Parque Lagoas do Norte. Enfatizar, discutir e implementar ações na área da segurança pública no âmbito da gestão municipal celebra um grande marco no atendimento dos anseios mais relevantes da população. Assim, entendemos que a gestão construiu e deixa um grande passo a ser consolidado na garantia de direitos ao cidadão teresinense no âmbito da Segurança Pública”.

(Secretária Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas, dezembro de 2020)

01

INTRODUÇÃO

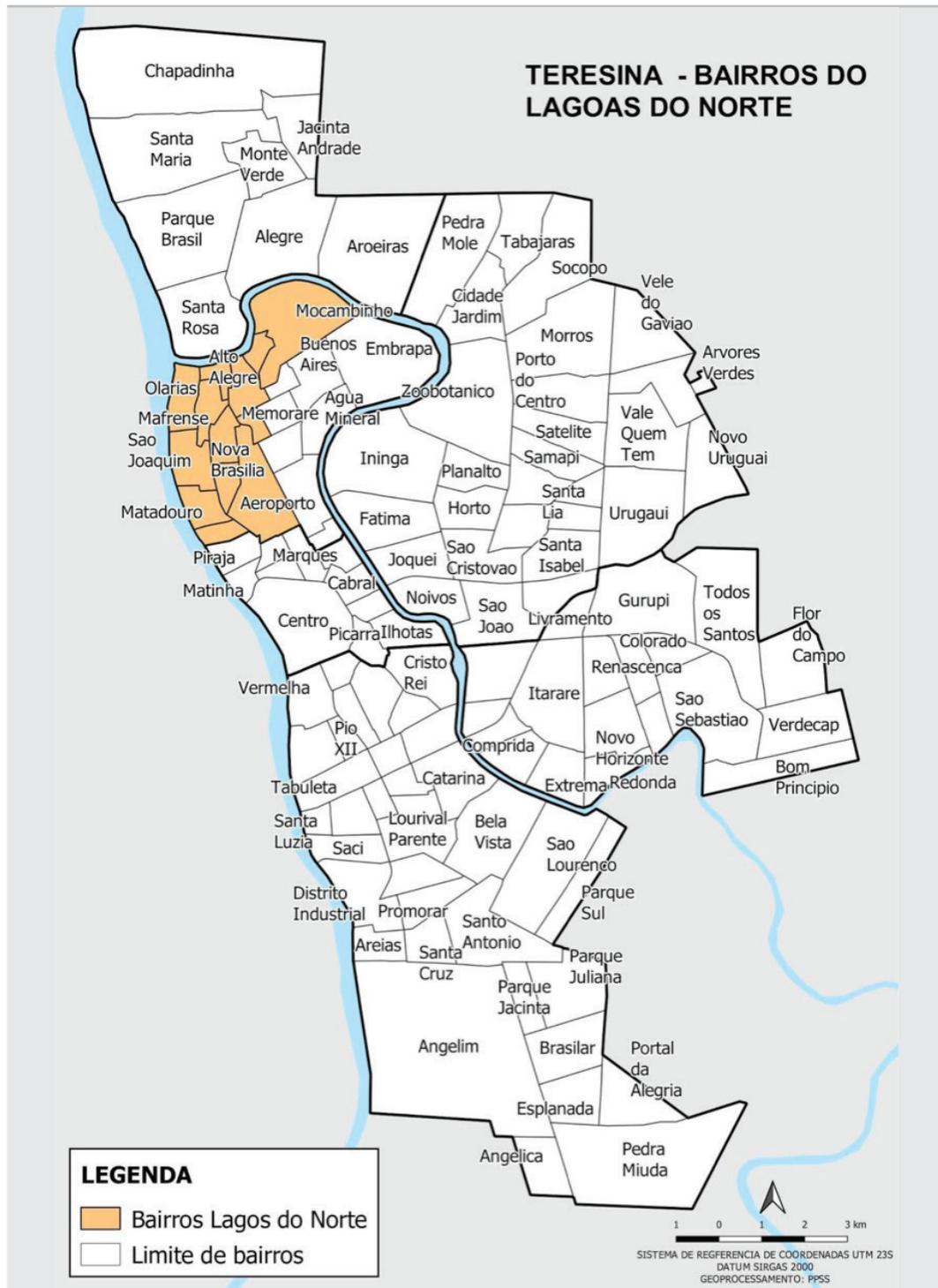
A percepção social sobre o crescimento da violência na cidade de Teresina tem um ponto de inflexão em um momento que coincide com a implementação do projeto urbanístico da Região Norte da cidade, por meio do Programa Lagoas do Norte, financiado pelo Banco Mundial.

A inclusão da prevenção à violência no âmbito da política pública municipal se fortaleceu na medida em que o programa Lagoas do Norte e a parceria entre Prefeitura Municipal de Teresina e Banco Mundial se consolidavam. Em 2012, a instituição começou a atuar em parceria com o município de Teresina, por meio do investimento na região visando realizar uma reformulação urbanística, com foco na melhoria da infraestrutura e no desenvolvimento sustentável dos bairros da região conhecida como Lagoas do Norte. Nesse sentido, diversas mudanças de viés urbanístico foram realizadas, com melhorias no saneamento básico, paisagismo, habitação, entre outras intervenções. Foram construídos parques na região, com a inclusão de pontos de revitalização urbana e de uso comunitário do espaço público. A parceria foi firmada em três principais componentes, sendo eles (i) modernização da gestão, (ii) qualificação urbana e (iii) inclusão produtiva e recuperação econômica.

A região foco do projeto de revitalização é composta por 13 bairros e circundada pelos rios Poti e Parnaíba, de modo que eram comuns alagamentos dos espaços que estão no entorno dos rios, prejudicando enormemente os moradores dessas localidades. Assim, uma das principais intervenções urbanísticas realizada pelo Município na parceria com o Banco Mundial foi a construção de pontes entre esses dois rios, de modo a conectar vilas que estavam isoladas até então. A Figura 1 ilustra esse cenário e a Figura 2 e 3 apresentam a comparação do Canal Pe. Eduardo das Lagoas do Cabrinha e da Piçarreira antes e depois das intervenções realizadas. As Figuras 4 e 5 mostram a mudança na drenagem e na requalificação urbana e ambiental no Canal Pe. Eduardo. Com as mudanças, notou-se que outros aspectos fundamentais também deveriam ser foco de intervenções, de modo a atingir os objetivos pautados como primordiais, tal como o desenvolvimento sustentável. O incremento de problemas na segurança pública, aspecto antes não entendido como preocupação central para o Programa Lagoas do Norte apareceu, então, correlacionada com as transformações urbanas da região. >

Figura 1

Mapa de Teresina com foco na Região Lagoas do Norte, circuncidada por rios



Fonte: SEMCASPI

Figura 2

Canal Pe. Eduardo e Lagoas do Cabrinha e da Piçarreira antes das obras realizadas



Fonte: SEMCASPI

Figura 3

Canal Pe. Eduardo e Lagoas do Cabrinha e da Piçarreira depois das obras realizadas



Fonte: SEMCASPI

Figura 4

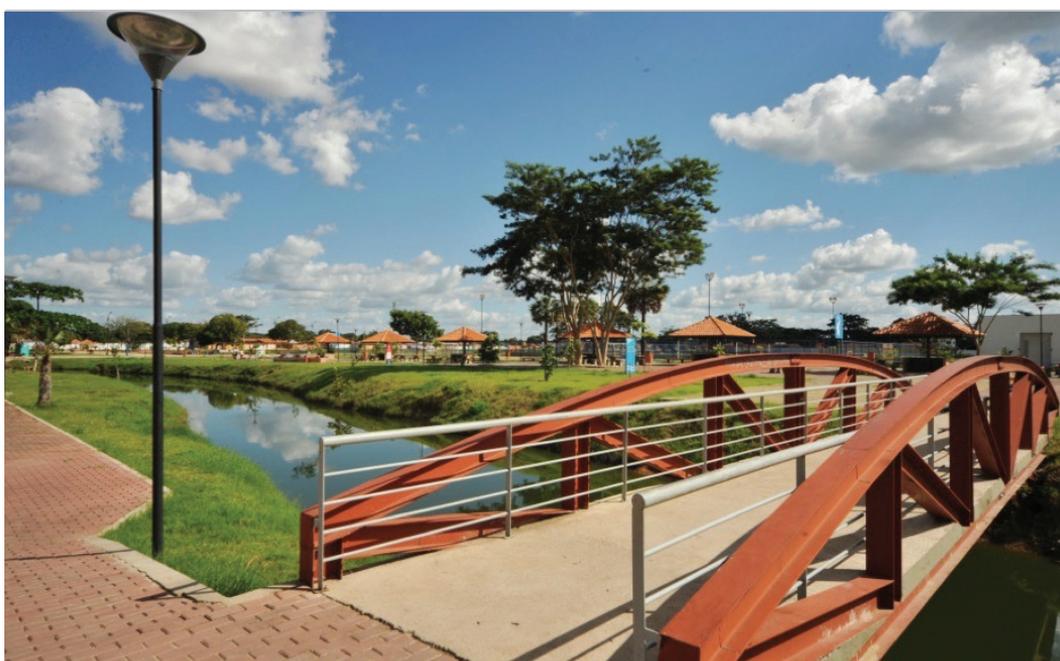
Canal Pe. Eduardo antes das intervenções



Fonte: SEMCASPI

Figura 5

Canal Pe. Eduardo depois das intervenções



Fonte: SEMCASPI

O que se percebeu, à época, foi que a sensação de insegurança na região não teve quedas significativas com as obras realizadas, tal como era esperado. A percepção dos principais atores, primeiramente, era a de que a partir do investimento em melhorias do espaço público, a população se sentiria mais segura e poderia usufruir da cidade, inclusive dos parques municipais construídos naquele momento, o que, conseqüentemente, auxiliaria na diminuição dos índices criminais nesses espaços.

*As relações entre segurança pública e transformações urbanas são conhecidas há tempos pelos especialistas e gestores da área. Com a **Escola de Chicago**, ainda no início do século passado, se coloca o primeiro importante grupo de estudos sociológico sobre centros urbanos, combinando conceitos teóricos e pesquisa de campo de caráter etnográfico. A partir de então, emergem pesquisas que buscam indicar níveis de casualidade entre transformações no espaço urbano e questões vinculadas à segurança pública. No Brasil, pesquisadores como Silva (1999; 2002) e Telles (2010) passam a traçar tais paralelos no caso de grandes metrópoles, como Rio de Janeiro e São Paulo, o que, mais recentemente, também passou a ser um mote de estudos para outras capitais brasileiras, como no caso de Teresina. As relações entre o espaço urbano da capital piauiense e os processos de violência urbana foram traçados, por exemplo, por Araújo (2018) e Santos (2012), com destaque para a influência das especificidades geográficas da região, como a presença dos rios Parnaíba e rios Poti e os conseqüentes episódios de inundações.*

Fontes: SILVA, Luiz Antônio Machado Da. A continuidade do “problema da favela”. In: **Cidade: história e desafios**. Editora FGV, 2002. p. 220–237; SILVA, Luiz Antônio Machado Da. Criminalidade Violenta: Por Uma Nova Perspectiva De Análise. **Revista de Sociologia e Política**, v. 13, p. 115–124, 1999; TELLES, Vera Da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010;

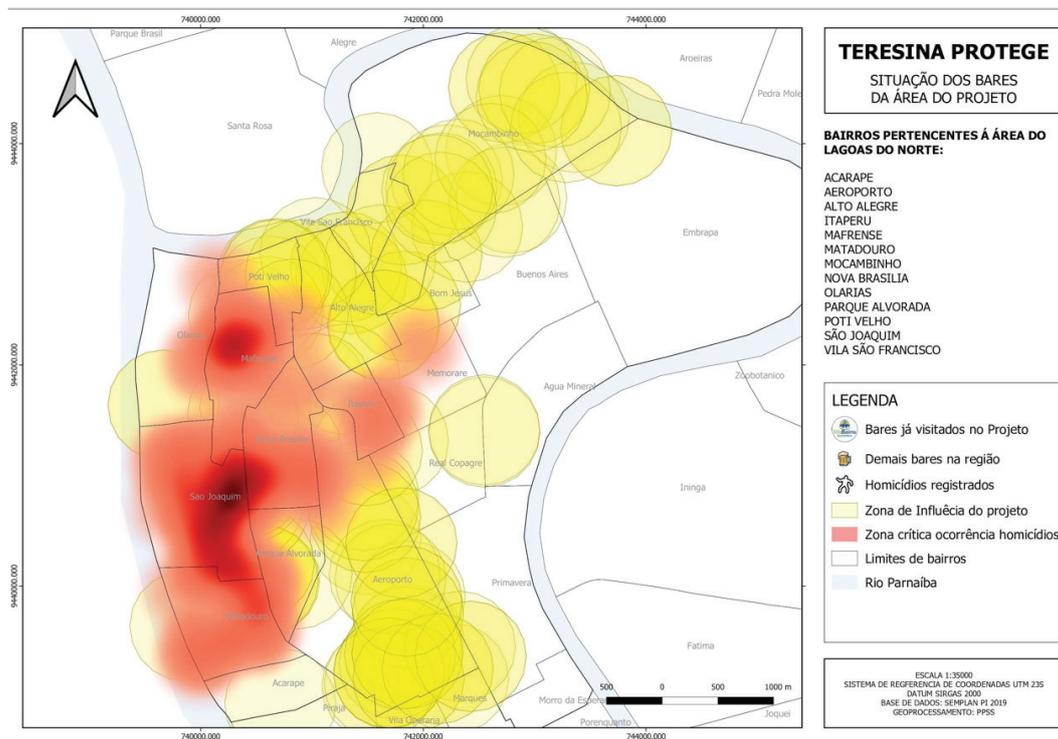
ARAÚJO, Francisco Jean da Silva. **Segurança pública e violência urbana em Teresina (PI): discutindo regionalização da Polícia Militar na cidade**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018; SANTOS, L. C. de C. dos. Violência e criminalidade: um estudo dos dados existentes em Teresina-PI. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XV, n. 99, abr. 2012.

Com o objetivo de melhor compreender esse cenário, a prefeitura de Teresina estabeleceu parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública para realização de um diagnóstico a respeito das questões do crime e da violência referentes aos treze bairros que contemplam a região do Lagoas do Norte. Realizou-se a análise de dados primários e secundários, um *survey* com 511 jovens da região para compreender a sensação de segurança dos mesmos e um diagnóstico participativo com alguns grupos sociais da região, como jovens, mulheres e lideranças comunitárias.

Realizou-se, ademais, uma coleta dos dados da Secretaria de Segurança Pública do Piauí a respeito dos homicídios ocorridos na região entre 2013 e 2016. O resultado da análise dos dados foi um mapa, indicando os principais *hotspots* de violência da Região Lagoas do Norte, o que serviu de subsídio, posteriormente, para a formulação do Teresina Protege.

Figura 6

Mapa das zonas críticas de ocorrência dos homicídios no Lagoas do Norte entre 2013 e 2016



Fonte: SEMCASPI

Esse conjunto de elementos contribuiu para a compreensão de que somente as obras de infraestrutura realizadas não eram suficientes para solucionar problemas fundamentais da região de Lagoas do Norte.

Vale ressaltar que, ainda que os atores públicos envolvidos na implementação do Lagoas do Norte não tenham previsto como as mudanças do espaço urbano poderiam afetar as dinâmicas do crime na cidade, posteriormente houve o entendimento de que a permanência de forte sensação de insegurança por parte dos moradores dos 13 bairros que compõem a região também estava relacionada a uma modificação importante dessas dinâmicas. Um aspecto fundamental

para isso foi a própria comunicação entre vilas que antes se mantinham isoladas em razão da ausência de vias de acesso facilitado. Com a construção das pontes, os moradores puderam compartilhar de um mesmo espaço, o que pode ter contribuído para o acirramento de disputas e tensões entre grupos criminais que, até então, estavam incomunicáveis espacialmente.

A mídia local também teve seu papel nesse contexto. Se os bairros que compõem a região de Lagoas do Norte já eram foco de atenção por parte do jornalismo, sobretudo pelos dados de vulnerabilidade e índices criminais que assolavam a região há décadas, com a implementação do projeto de reestruturação urbana, a localidade ficou ainda mais em evidência. Com o aumento e permanência de indicadores preocupantes de alguns crimes em meio a todo o investimento estrutural realizado, a mídia local passou a reforçar as cobranças à gestão municipal para que a segurança dos moradores e visitantes do Parque Lagoas do Norte pudesse ser garantida. As manchetes a seguir dão o tom de como a imprensa local noticiava os eventos violentos na cidade à época.

Figura 7

Notícia sobre o Lagoas do Norte de novembro de 2017

Jovem é morto com disparos na cabeça no Parque Lagoas do Norte

Sendo a Polícia Militar, o crime teria sido cometido por um rival da vítima, que foi identificada como sendo Washington Rodrigues de Sena.

20/11/2017 16:44h

Fonte: Portal O Dia.¹

¹ Portal O Dia. Disponível em: <<https://www.portalodia.com/noticias/policia/jovem-e-morto-com-disparos-na-cabeca-no-parque-lagoas-do-norte-309601.html>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

Figura 8

Notícia sobre o Lagoas do Norte de novembro de 2015

Sistema de monitoramento visa combater violência em Parque Lagoas do Norte

Foram instaladas 26 câmeras no local, interligadas a uma base móvel de acompanhamento.

25/08/2015 11:53h

Fonte: Portal O Dia.²

Figura 9

Notícia sobre mortes violentas em Teresina

JORNAL MEIO NORTE - TERESINA (PI), SEGUNDA-FEIRA, 20 de fevereiro de 2017 **7**

IML
O IML registrou a morte de Gabriel Vieira de Sousa, vítima de acidente de trânsito. Ele morava no povoado Brejinho, zona rural do município de Pimenteiras

Fim de semana registra 9 mortes violentas

EFRÉM RIBEIRO
DA EDITORIA DE GERAL

O Instituto Médico Legal (IML) registrou nove mortes violentas no final de semana. De sexta para sábado foram registrados quatro assassinatos e de sábado para domingo foram registrados cinco mortes, sendo dois assassinatos.

O IML registrou a morte de Gabriel Vieira de Sousa, vítima de acidente de trânsito. Ele morava no povoado Brejinho, zona rural do município de Pimenteiras. Ele sofreu um acidente de motocicleta, foi transferido para o Hospital de Urgência de Teresina (HUT), onde não resistiu aos traumas e morreu.

Foi assassinado o sapateiro Tomás Neves Barbosa, de 20 anos. Ele morava no Bairro Três Andares. Morreu vítima de acidente de trânsito a

Morreu, vítima de tiro, Luis Evandro Alves, de 17 anos. O crime foi na zona Sudeste da Capital

professora Maria Deuzina Cardoso, de 31 anos. Ela morava no Bairro Mocambinho, zona Norte de Teresina.

Morreu, vítima de tiro de arma de fogo, Luis Evandro Alves, de 17 anos. Ele morava no Bairro Deus Quer. Morreu por enforcamento um homem identificado como Sebastião da Silva, de 27 anos. Ele morava na Taboca do Pau Ferrado, zona rural de Teresina.

O desempregado Jonas Carlos Nascimento, 17 anos, foi assassinado às 23h40 de



JONAS CARLOS foi assassinado no Bairro Poti Velho

sexta-feira, no Bairro Poti Velho, zona Norte de Teresina. O jovem foi bateado com três tiros na ponte do Rio Poti, chegando a correr e cair já

sem vida na praça. A Polícia Civil, através da Delegacia de Homicídios, está investigando quem é o responsável pelo assassinato.

Fonte: Jornal Meio Norte³

Naquele momento, além das demandas da sociedade, das intervenções do Banco Mundial por meio do projeto Lagoas do Norte, alguns outros fatores também colaboraram para a maior relevância da segurança pública para a gestão municipal. A vontade política de atuar no tema, tanto de alguns secretários que compunham o governo municipal, quanto de outros atores relevantes, inclusive o próprio prefeito àquele momento, propiciou um ambiente para que a segurança pública ganhasse espaço e se tornasse uma das principais prioridades da gestão.

² Portal O Dia. Disponível em: <<https://www.portaldodia.com/noticias/piaui/sistema-de-monitoramento-visa-combater-violencia-em-parque-lagoas-do-norte-245299.html>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

³ A notícia, de 20 de fevereiro de 2017, foi publicada no Jornal Meio Norte, no Caderno Geral, página 7, apud ARAÚJO, Francisco Jean da Silva. **Segurança pública e violência urbana em Teresina (PI): discutindo regionalização da Polícia Militar na cidade.** Dissertação de mestrado em Geografia. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

A influência da equipe técnica do Banco Mundial, pautada pelo debate internacional de combate à violência de forma preventiva, foi outro aspecto relevante para que o tema ganhasse prioridade na agenda de Teresina.

Eventos de capacitação, trocas de experiências com atores de outros locais – como de Cáli, na Colômbia, e de Canoas, no Rio Grande do Sul – e até mesmo a participação em fóruns de discussão internacional sobre prevenção à violência nos municípios, à exemplo do Fórum de Enfrentamento à Violência realizado na Guatemala, foram etapas proporcionadas pela parceria entre Banco Mundial e a cidade de Teresina essenciais para a consolidação tanto de uma equipe local especializada, quanto para o delineamento do projeto que viria a ser chamado de Vila Bairro Segurança.

A Secretaria Municipal da Juventude (SEMJUV) foi outro ponto relevante nesse processo de construção do projeto. A parceria com o Banco Mundial colaborou no processo de traçar estratégias e planos de ação para os jovens mais vulneráveis da capital do Estado do Piauí, tendo em vista, inclusive, o contexto nacional e o Plano Juventude Viva, da Secretaria Nacional de Juventude da Presidência da República, vigente naquele momento. O programa “Todos por Um”, política pública que viria a ser inserida dentro do eixo de prevenção do Vila Bairro Segurança, conforme apresentado em momento posterior, surgiu com essa perspectiva.

A escolha da região de Lagoas do Norte, assim, ocorreu com base em dois fatores principais: (i) tratava-se de uma região na qual já existia um investimento, tanto por parte do Banco Mundial, quanto por meio de recursos destinados pela Prefeitura Municipal de Teresina; (ii) mesmo após os investimentos em obras de revitalização urbana, observava-se que ainda se mantinham altos os indicadores de violência e sensação de insegurança.

Em relação a esse segundo ponto, é válido ressaltar que ele foi uma consequência não prevista pela equipe gestora quando da implementação do Projeto Lagoas do Norte. Na medida em que se evidenciou que as obras urbanísticas realizadas na região não apenas não foram suficientes para a melhoria da sensação de segurança, como, em parte, deram causa à piora desses indicadores, foi necessário investir em políticas de prevenção e proteção aos moradores da região, o que acabou culminando na escolha dessa localidade para a implementação do plano piloto do Vila Bairro Segurança.

O programa Vila Bairro Segurança, criado em 2018, atua, hoje, em três principais frentes; (i) Proteção, (ii) Prevenção e (iii) Monitoramento, além da proposta de criação de um Observatório da Violência, ainda não implementado. Nesse contexto, medidas foram realizadas dentro do governo municipal a fim de adequar, criar e implementar políticas públicas voltadas para a mitigação da violência na cidade. A criação da Guarda Civil Municipal, no eixo de proteção, por exemplo, simboliza esse processo. As medidas e a estrutura governamental, na qual está inserido o programa Vila Bairro Segurança, serão pontos tratados ao longo da publicação.

Sobre a escolha do nome do programa:

Ainda no final da década de 90, início dos anos 2000, sob o nome de programa Vila Bairro, estavam contempladas políticas intersetoriais, com o objetivo de transformar as vilas da cidade em bairros, com infraestrutura mais consolidada, melhorando o acesso por parte da população dessas regiões às políticas públicas municipais. Em 2002, o programa ganhou o prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local, com as ações de habitação, infraestrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas⁴.

Interessa observar que a implementação do Projeto Vila Bairro, em 1997, se deu sob a responsabilidade da recém criada Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEMPPLAN), de modo que o ponto de partida - e o diferencial - do Projeto Vila-Bairro foi a visão de integração e complementaridade das políticas. A ideia de se ter uma secretaria que pudesse integrar ações de diversas áreas das políticas municipais é uma das características que nasce nesse momento, mas que vai marcar os projetos futuros da cidade, conforme será apresentado no decorrer desta publicação.



4 INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM (Teresina - PI) (org.). **VILA-BAIRRO: Habitação, infraestrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas.** Prêmio Caixa Melhores Práticas em Gestão Local. 2002. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/melhores-praticas/MP_VilaBairro.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.





02

DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO E DA VIOLÊNCIA EM TERESINA E NA REGIÃO DE LAGOAS DO NORTE

Vilabairro 
Segurança



A fim de compreender o panorama da violência na cidade de Teresina e na região em que foi implementado o programa Vila Bairro Segurança, vale-se da análise dos dados criminais à época. De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, a taxa média de homicídios dolosos, por 100 mil habitantes, das capitais em 2014 era de 30,1, enquanto a de Teresina era de 50,3. No ano de 2015, a taxa média das capitais era de 28,8; a de Teresina era de 38,7. A queda não persistiu no ano seguinte, na medida que em 2016, a taxa de homicídios dolosos das capitais brasileiras era de 27,4 e a de Teresina era de 40,2. Os dados ilustram o cenário de violência no município piauiense, com altas taxas de homicídios quando comparadas às médias nacionais, sobretudo nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Dados de crimes contra o patrimônio, como furto e roubo de veículos, também são válidos para a compreensão sobre a sensação de segurança presente na cidade. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em 2013, a taxa média de roubo de veículo, por 100 mil veículos, nas capitais foi de 485,5 e, em 2014, de 476,4, com variação - 1,9%. No caso da capital do Piauí, a taxa em 2013 foi de 384,4, passando, no ano seguinte, para 614,2, com variação positiva de 59,8%. Já em 2015, a média das capitais foi de 467,3, enquanto a de Teresina foi de 517,1. Houve uma queda, a qual não se manteve em 2016: o índice de roubo de veículos em 2016 em Teresina foi de 545,3, com uma alta de 5,4%.

Dados mais recentes, do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, publicado em outubro do mesmo ano, mostram que no caso de furto e roubo de veículos, houve queda de 1,6% na taxa entre o ano de 2018 e 2019, enquanto a taxa média Brasil caiu 19,4%. Os números expostos demonstram que, de maneira geral, Teresina possui taxas de violência, tanto no quesito homicídios dolosos quanto de roubo de veículos, maiores que as médias das capitais estaduais brasileiras.

Em 2019, houve queda de 22,9% da taxa das Mortes Violentas Intencionais (MVI)⁵, em relação ao ano anterior. No caso dos feminicídios, a diminuição foi de 44,7% na taxa de por 100 mil mulheres, também em comparação com 2018. No caso do crime de estupro, contudo, notou-se aumento de 15,2% entre o ano de 2018 e 2019. Os dados evidenciam que os índices de violência em Teresina apresentaram quedas consideráveis, convergentes com o cenário verificado nacionalmente, ainda que se tenha um aumento da taxa de estupro.

⁵ A categoria *Mortes Violentas Intencionais (MVI)*, criada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso (incluindo os feminicídios), latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora.

A região de Lagoas do Norte é composta por treze bairros, como já comentado, sendo eles: Acarape, Aeroporto, Alto Alegre, Itaperu, Mafrense, Matadouro, Mocambinho, Nova Brasília, Olarias; Parque Alvorada; Poti Velho; São Joaquim e São Francisco. A área é composta por diversas lagoas que, em alguma medida, separam as regiões. As obras de infraestrutura, citadas acima, tiveram papel predominante na maior interligação entre os bairros da região.

O perfil dos habitantes dos bairros difere entre eles, mas, em geral, segue a mesma lógica da população de Teresina: prevalece o público feminino e a autodeclaração dos moradores é, em sua maioria, parda. Há 92.016 mil habitantes na região; a população residente é predominante jovem, com mais de 50% da população com até 29 anos. Dos treze bairros da região, apenas um possui a maior parte dos domicílios com mais de 5 Salários Mínimos. A questão do saneamento básico é um ponto importante a ser discutido. Antes das obras realizadas, apenas um bairro (Acarape) possuía mais de 50% dos seus domicílios atendidos por rede geral de esgoto.

Analisando os dados desagregados, fornecidos pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Piauí e pela Prefeitura Municipal de Teresina à época da realização do diagnóstico, e focalizando na região de Lagoas do Norte, percebe-se que a região mais violenta da cidade é a Zona Norte somada a Zona Central. Em contrapartida, os bairros mais violentos são pertencentes à região Sul e Sudeste. Entre os anos de 2013 e o início de 2016, houve uma tendência de crescimento do número dos homicídios na região de Lagoas do Norte, o que foi fator essencial para a escolha da região e a implementação do programa piloto do Vila Bairro Segurança. O bairro de Mafrense, pertencente a Zona Norte, por exemplo, não aparecia como um bairro violento no ano de 2015. Já em 2016, foi contabilizado como o local mais violento da região.

O perfil das vítimas dentro da região se assemelha com o perfil médio nacional das vítimas de homicídios: jovens e negros. É válido mencionar, contudo, que chama atenção o fato de 45% das vítimas terem entre 31 e 60 anos, demonstrando uma população um pouco mais velha do que a média nacional. O instrumento utilizado para os crimes é, predominantemente, a arma de fogo, tal como na maior parte das cidades do país.



2.1

O primeiro diagnóstico participativo da região de Lagoas do Norte

Conforme já explicitado, com o desenvolvimento das obras urbanísticas vinculadas ao programa Lagoas do Norte e a partir do diagnóstico de que a situação da violência urbana no município precisava de atenção especial, foi formulada parceria entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a Secretaria de Planejamento e Coordenação para a realização de um diagnóstico da violência no município de Teresina, com um aprofundamento do olhar para a região do Programa Lagoas do Norte.

Para a concretização desse diagnóstico, foram privilegiados quatro eixos específicos. O primeiro desses eixos diz respeito às condições socioeconômicas da região à época, utilizando-se como base o Censo 2010 do IBGE. O segundo eixo buscou sistematizar os índices criminais da cidade, por meio de parceria com a Secretaria Estadual de Segurança Pública do Piauí. O conjunto de dados que fundamentaram essas duas primeiras seções foram brevemente dispostas no tópico anterior.

Já o terceiro e quarto eixos do diagnóstico foram produzidos a partir da escuta da população. Visando compreender de que forma os moradores da região do Lagoas do Norte vivenciavam a violência, foram realizadas duas etapas complementares: a) *survey* realizado em março de 2016, em que 511 jovens foram entrevistados; b) oficinas participativas realizadas com grupo de jovens, mulheres, lideranças comunitárias e empreendedores, e audiências públicas que ocorreram em quatro regiões do município, incluindo a região Norte.

A primeira aplicação do *survey* na cidade de Teresina buscava compreender de que forma os jovens moradores da região Norte vivenciavam as mais diversas situações de violência urbana e ocorreu em março de 2016. Conforme se verá mais a frente, essa metodologia foi replicada em momento posterior, de modo que esse primeiro conjunto de questionários representa o marco zero de um período de monitoramento que se estendeu até o ano de 2020.

O principal objetivo desse primeiro formulário era coletar informações sobre o perfil do grupo, os contextos em que viviam e suas exposições às situações de violência. Foram 511 jovens entrevistados, entre 15 e 24 anos. Em um primeiro módulo da pesquisa, foram abordados os temas escola, trabalho, família, cultura e cidade. Alguns dos resultados dessa primeira parte do diagnóstico indicaram

que 97% dos jovens eram alfabetizados, 48% nunca havia exercido atividade remunerada e 54% não estava mais estudando no momento da pesquisa. Sobre aspectos familiares, o dado de que 28% possuía filhos e de que a residência da maior parte dos jovens era composta por 3 ou 4 pessoas, possibilitou a conclusão de que os jovens se tornam pais ou mães enquanto ainda residiam e eram dependentes financeiramente dos seus próprios pais.

No módulo destinado a compreender o perfil socioeconômico da população jovem, alguns dados chamaram a atenção. Em relação à renda individual, 48% dos jovens possuía renda de até 1 Salário Mínimo, 15% possuía renda entre 1 e 2 salários mínimos e 28% não possuía qualquer tipo de renda. A renda da população adulta que vivia com os jovens também foi identificada em patamares baixos, de modo que a região do Lagoas Norte pode ser classificada como sendo uma população em risco social.

Em relação ao terceiro módulo do questionário aplicado, foram captadas as impressões mais gerais dos jovens a respeito da violência nos bairros. Nesse contexto, 63% dos jovens apontaram ser “bastante” comum o uso de drogas em local público e 63% indicaram ser igualmente comum a venda de drogas ilícitas em locais públicos. Como forma de prevenir o contato com situações que possam colocá-los em risco, 90% dos jovens afirmou, à época, que evitava andar sozinho nas ruas e mais da metade dos entrevistados (54%) confirmou que já deixou de sair de casa por medo da violência na cidade.

Apenas 43% dos jovens moradores da região Norte em 2016, portanto, se sentiam completamente seguros no interior de suas próprias casas. Ainda chamava atenção que para a grande maioria (87%), a violência nos bairros em que moravam havia aumentado muito nos últimos doze meses. Os espaços públicos identificados como mais inseguros eram, naquele momento, os pontos de ônibus, as ruas – do bairro em que os jovens moram e da cidade como um todo – e os transportes coletivos.

No módulo específico voltado a compreender as experiências dos jovens com a violência, os dados referentes à vitimização por violência letal – de familiares, amigos e pessoas próximas – chamaram bastante atenção à época do diagnóstico. **Havia 1% dos jovens entrevistados com mãe ou pai assassinado; 2% tiveram seus irmãos assassinados; 3%, seu tio/tia; 5% seu primo/prima; 11%**

seu amigo/amiga; 12% seus vizinhos. Outro dado bastante impressionante foi a constatação de que 28% dos jovens já haviam visto um corpo de vítima de homicídio, sendo que para 19% essa situação ocorreu mais de uma vez.

Aspectos da violência no interior das casas dos jovens também ganharam destaque nos resultados do *survey*. **Mais de 25% dos jovens relataram, à época, que “surras” eram habituais, enquanto para 31% as “chineladas, cintadas e vassouradas” foram identificadas como comuns em sua rotina.** Ao tratar das violências vividas pelos jovens, o diagnóstico identificou que 10% da população investigada afirmava que já sofrera algum tipo de agressão ou ameaça e que para quase a metade dos jovens, essas ameaças haviam sido feitas por meio do uso de arma de fogo. **A violência sexual também se destacou, nesse momento, como um problema social preocupante, já que 6% dos entrevistados indicaram ter sofrido abuso sexual.**

Por fim, o último módulo da pesquisa realizada em 2016 buscava explorar as experiências dos jovens na relação com a polícia. Metade dos jovens entrevistados já havia realizado ligação para o 190, enquanto 46% havia presenciado situação de tiroteio entre polícia e bandidos, demonstrando que a relação com as polícias compunha o cotidiano de parte importante dos entrevistados. Ademais, no que diz respeito à presença das corporações no bairro, 26% afirmou já ter presenciado invasão da polícia em sua comunidade e 21% ter sido abordado ou parado por agentes policiais.

Com base nos dados coletados no survey em 2016, concluiu-se, àquele momento, pela relação direta entre a juventude moradora dos bairros da região de Lagoas do Norte e as diferentes formas de violência urbana causadoras de uma forte sensação de insegurança. Essa sensação se consolidava pela ocorrência tanto de homicídios que vitimizavam pessoas próximas, como de roubos e de outras formas de violência patrimonial. Estar no espaço público, portanto, significava para os jovens se colocarem em risco: paradas de ônibus, praças e outros equipamentos públicos da cidade eram entendidos como locais inseguros. O diagnóstico demonstrava que a violência doméstica e sexual também era uma questão importante a ser enfrentada.

O eixo participativo do diagnóstico realizado em 2016 foi constituído pela realização de quatro oficinas participativas e uma audiência pública. A metodolo-

gia de abordagem, composta pela discussão a respeito do que seria a violência, como ela se materializava no dia-a-dia da população, e quais seriam as principais ações para combater tais problemas, permitiu, à época, a apresentação dos principais resultados.

Nesse sentido, a palavra “agressão” estava fortemente vinculada à ideia de violência física, ainda que outras formas de violência também tenham sido identificadas, mais vinculadas à ideia da violência simbólica e àquela que vitimiza grupos específicos, como jovens, mulheres e idosos. A violência do dia a dia, materializada nos furtos, assaltos, homicídios e pelo consumo e tráfico de drogas, também adquiriu um papel central para os participantes.

Situações de violência sexual ou vinculadas à convivência em comunidade – briga de vizinhos, violência no trânsito, brigas na escola – ganharam espaço nas discussões e foram vinculadas à ausência de atuação por parte do Estado. Com as análises sobre os principais problemas em mente, os grupos também passaram a propor soluções dentre as quais se destacam: capacitação profissional para jovens, qualificação aos educadores, realização de programas de cidadania, fortalecimento das ações comunitárias, entre outros.

No grupo de empreendedores, também surgiram demandas como o aumento do policiamento e o fortalecimento dos equipamentos de segurança pública, o que poderia ocorrer por meio da instalação de câmeras de vigilância e da melhoria da iluminação nos bairros. Propostas no âmbito preventivo foram contempladas, como a criação de projetos para geração de renda e a oportunidade de espaços públicos para a prática de esporte e lazer por parte dos jovens.

Os grupos de jovens exaltaram a necessidade de políticas para a promoção do emprego, de acesso à educação, ao lazer, aos esportes, à arte – como espaços de incentivo à aprendizagem de música – além de projetos específicos para combater o *bullying*. Em síntese, portanto, foi possível, à época da sistematização dos principais resultados do diagnóstico produzido, identificar as principais linhas de ação que a população esperava por parte do poder público. Com base nos achados do diagnóstico e nas boas práticas na área da segurança pública já implementados em outros municípios do país, a parceria entre Teresina e FBSP, no ano de 2016, levou a uma primeira elaboração de indicativos a serem contemplados em um futuro Plano Municipal de Prevenção à Violência.



2.2 Primeiros apontamentos para um Plano Municipal de Prevenção à Violência

A partir dos principais resultados no diagnóstico, foi possível alinhar propostas já conhecidas no campo da prevenção à violência aos anseios e demandas da população de Teresina. As propostas pensadas pelos grupos participativos realizados com jovens, mulheres e lideranças comunitárias e empreendedores culminou em sete pontos principais sistematizados, à época, no relatório final da parceria entre FBSP e Teresina:

- a) realização de palestras e grupos de debate para sensibilização sobre causas e riscos da violência no bairro;*
- b) promoção de cursos de capacitação profissional focado em jovens e mulheres;*
- c) oferecimento de atividades e programas de cultura, lazer e esporte para os jovens e famílias;*
- d) ações de capacitação de funcionários públicos sobre formas de abordar o tema da violência e atender as vítimas, quando necessário;*
- e) ampliação dos espaços de debate nas escolas sobre violência em geral, violência doméstica; violência contra mulheres; prática de bullying como violência nas escolas;*
- f) aperfeiçoamento e modernização dos recursos já utilizados de repressão à violência, tais como policiamento, monitoramento por câmeras, etc;*
- g) fortalecimento das redes e associações comunitárias para atuação em parceria com o governo nas ações de prevenção à violência.*

A partir da combinação desses pontos, quatro conjuntos de ações ganharam destaque no momento da proposição das ações a serem priorizadas no âmbito de um Plano Municipal de Prevenção à Violência, o que veio, futuramente,

a ser chamado de **Programa Vila Bairro Segurança**. São eles: (i) projetos que promovam o lazer e cultura para jovens e adolescentes; (ii) ações integradas de combate à violência contra a mulher; (iii) ocupação pública do Parque Lagoas do Norte e atividades para famílias aos finais de semana; (iv) capacitação para agentes públicos em temas correlatos à violência.

Assim, a análise dos resultados do diagnóstico permitiu que fossem elaboradas linhas de ação para atuação da gestão pública municipal na região de Lagoas do Norte, no formato de um programa piloto. Estas proposições foram complementadas com iniciativas de referência, já implementadas em outros municípios, para que pudessem inspirar o desenvolvimento de ações específicas na região.

O diagnóstico da violência em Teresina apresentava à época os problemas que poderiam orientar a construção de um plano municipal de prevenção à violência que sintetizasse diretrizes e linhas de ação para Teresina. Indicava-se que este plano deveria priorizar o desenho de ações intersetoriais, conectando diferentes secretarias municipais e outros órgãos públicos, além de prever a articulação com outras esferas de governo e a participação popular.

Além disso, em julho de 2016, Teresina encontrava-se em processo de implementação de sua Guarda Civil Municipal (GCM). Mais especificamente, na fase de nomeação do primeiro grupo de guardas. Nesse sentido, em um primeiro momento, entendeu-se que seria central a um futuro Plano Municipal de Prevenção à Violência o fortalecimento de espaços para qualificação e estruturação da GCM.

Outros pontos levantados àquele momento como ações a serem contempladas em um Plano Municipal, eram (a) a criação de mecanismos de controle social para fortalecer a participação popular, o que poderia ocorrer por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG) que já existiam em Teresina; (b) ações para minimizar a sensação de insegurança no transporte público e pontos de ônibus da cidade; (c) ações para impactar na disponibilidade e circulação de armas de fogo, sobretudo por meio de parcerias com o governo estadual.







03

O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA PILOTO DO VILA BAIRRO SEGURANÇA



Os resultados do diagnóstico sobre a situação da violência no município de Teresina, realizado em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, impulsionaram junto à gestão municipal o intento de efetivar um conjunto de ações voltadas à prevenção da violência e proteção dos moradores que passou, a partir de 2016, a ser chamado de **Programa Vila Bairro Segurança**. Neste momento, tratava-se ainda de um programa piloto, a ser implementado apenas na região de Lagoas do Norte e que, após avaliação, poderia ser expandido para o restante da cidade.

O nome escolhido surgiu de um programa mais antigo de requalificação urbana chamado de Vila Bairro, proposto em gestões anteriores da cidade e que estava sendo resgatado com o início do novo ciclo da gestão municipal em 2017. O Vila Bairro Segurança, portanto, surge como um braço voltado especificamente às questões relativas à prevenção da violência. Vale destacar que o tema da violência havia tido destaque nas eleições municipais de 2016, por demanda popular, e foi incorporado às plataformas políticas postulantes naquele momento.

Neste processo, havia a intenção de articular o Vila Bairro Segurança com projetos que estavam correlacionados com a prevenção da violência e que já eram desenvolvidos em Teresina, vinculados às Secretarias Municipais de Políticas Públicas para as Mulheres, da Juventude, da Educação e de Esporte e Lazer, entre outras. Assim, contou-se com a experiência de gestores articulados, a partir de então, pela ideia de unificar essas ações por meio de um trabalho intersetorial estabelecido na recém criada Secretaria Municipal da Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI).

Desta forma, no início da gestão municipal em 2017, a antiga Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS) deu lugar à SEMCASPI, visando focalizar as ações da pasta às políticas assistências e integradas. As ações voltadas ao âmbito específico do Trabalho passaram a ficar sob responsabilidade da Fundação Wall Ferraz.

Nesse pano de fundo institucional, criou-se, então, um grupo de trabalho voltado para a discussão e formulação do Vila Bairro Segurança. Esse processo perdurou durante todo o ano de 2017, momento em que também ocorreram as capacitações dos principais atores envolvidos, além de diálogos com representantes de outras experiências de planos municipais de prevenção à violência no país.

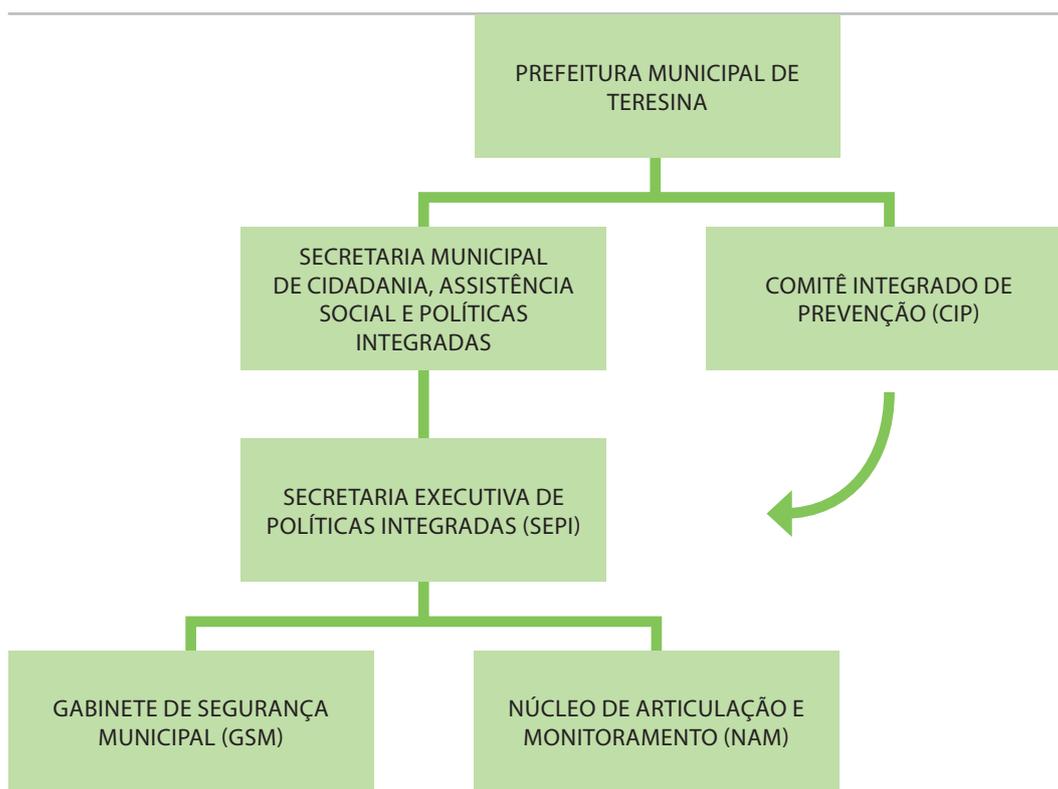
Aqui importa referir que a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Teresina é formada por 30 órgãos das administrações direta e indireta, que res-

pondem pela gestão da cidade. Dentre estes órgãos, a coordenação das ações do Vila Bairro Segurança está diretamente subordinada à SEMCASPI, órgão responsável pela Guarda Municipal e por coordenar as ações de prevenção e proteção quanto à violência, na medida em que todas as secretarias envolvidas no Programa fiquem responsáveis pelas ações de prevenção.

Em nível estratégico, conta também com o Gabinete de Segurança Municipal (GSM) e o Núcleo de Articulação e Monitoramento (NAM), subordinados à Secretaria Executiva de Políticas Integradas (SEPI), e, paralelamente, com o Comitê Integrado de Prevenção à Violência (CIP), instituído pela Prefeitura por meio do Decreto 17.161, de 11/09/2017. Já a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN) é a pasta responsável pela gestão específica pelo Programa Lagoas do Norte.

Figura 10

Nível Municipal de Governança



Fonte: Carta Consulta Teresina - BNDES

Com o trabalho voltado para a assistência social e para a implementação de políticas integradas, a SEMCASPI é constituída pela Guarda Civil Municipal, pela Defesa Civil de Teresina, pela Gerência de Direitos Humanos (GDH), além de ser responsável por todas as ações específicas do plano de atuação da Assistência Social no município. Criada formalmente por meio da Lei Complementar nº 3.834/2008, mas com implementação posterior, a atuação da Guarda Municipal é, primordialmente, destinada à proteção do patrimônio público e assistência de segurança à comunidade. O processo de criação da guarda será abordado em ponto específico posterior.

Com o marco inicial do levantamento de dados sobre a violência realizado em 2016, portanto, a Prefeitura de Teresina começou a contemplar em seus processos de planejamento e na definição de suas políticas públicas, as questões relativas à segurança. O Vila Bairro Segurança passou a ser o grande aglutinador desses projetos – sendo que alguns deles já estavam em andamento na cidade – estabelecendo-se, neste momento, como um programa piloto do Plano Municipal de Prevenção à Violência, ou seja, como um protótipo, voltado apenas à Região Norte da cidade, que poderia ser expandido a todo o município futuramente.

Ainda assim, o Vila Bairro Segurança visava atingir mais de cem mil pessoas beneficiadas com obras e serviços oriundas do Programa Lagoas do Norte que incluíam drenagem, requalificação urbana, construção de parques lineares, melhorias habitacionais e abastecimento de água. O programa Lagoas do Norte previa ainda a recuperação ambiental e paisagística da área, melhoria das vias de acesso, controle das inundações, recomposição da vegetação, áreas de lazer e teatro, além de obras de esgotamento sanitário, abastecimento de água, recuperação de unidades de saúde e reformas de escolas.

Sob coordenação da SEMCASPI, órgão definidor das diretrizes do Vila Bairro Segurança, mais diretamente vinculado à Secretaria Executiva de Políticas Integradas (SEPI), o primeiro documento oficial firmando as diretrizes do programa foi consolidado ainda em 2017. O documento foi sistematizado por meio do Termo de Cooperação Teresina Protege, assinado em setembro de 2017 e divulgado à sociedade de Teresina por meio de um evento de lançamento ocorrido em 22 de fevereiro do ano seguinte.

O documento foi assinado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, através da 1ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Teresina, pelo Ministério Público do Estado do Piauí, pelo Governo do Estado do Piauí, por meio da Secretaria de Estado de Segurança Pública (contando também com a Delegacia Geral da Polí-

cia Civil e com o Comando Geral da Polícia Militar), do DETRAN e da Secretaria de Estado de Assistência Social, pela Prefeitura Municipal de Teresina, por meio da SEMCASPI, SDU CENTRO/NORTE e STRANS e pelo Conselho Tutelar.

Figura 11

Lançamento Termo de Cooperação Teresina Protege, em fevereiro de 2018



Fonte: Corregedoria Geral de Justiça.⁶

Ainda que o Termo fizesse referência apenas ao Eixo Proteção, que já era constituído nesse momento pelos projetos Teresina Protege e Blitz Sufoco, com articulação sendo realizada para além do Município, conforme se observa pelas entidades que firmam o documento, o evento de lançamento do Termo é oficialmente compreendido como o início das execuções do programa piloto do Vila Bairro Segurança como um todo. Em relação ao Eixo Prevenção, a norma reguladora das ações foi o Decreto Municipal de criação do CIP (Decreto 17.161, de 11/09/2017), na medida em que a execução das ações estava limitava à gestão municipal.

O lançamento do Termo de Cooperação também marca o início de um período de revisões e ajustes no Programa, o que em parte foi realizado a partir de parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por meio de novo contrato estabelecido entre a organização e a Prefeitura Municipal de Teresina, conforme será detalhado no tópico a seguir.

⁶ Corregedoria Geral de Justiça. Disponível em: <<http://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/corregedoria/tj-pi-assina-termo-de-cooperacao-tecnica-do-projeto-teresina-protege/>>. Acesso em: 15 dez. 2020.



3.1 O Programa Vila Bairro Segurança

O Programa Vila Bairro Segurança, em implementação no município desde 2018, visa a promoção de intervenções urbanas e ações sociais, numa abordagem multissetorial, integrando ações de segurança conjuntas entre Polícia Militar e Guarda Municipal. É um Programa inovador, implantado como piloto na região norte da cidade, área do programa Lagoas do Norte que, conforme já explicitado, abrange 13 bairros, onde são implementadas ações urbanas, com obras de pavimentação, manutenção de espaços públicos de lazer e convivência (praças, CEU's) e iluminação dos espaços públicos (vias, pontos de ônibus, praças), integradas às ações sociais voltadas especialmente para os jovens, consolidando uma estratégia de enfrentamento da violência e proteção do território e seus habitantes.

O programa possuía, desde o princípio, um organograma de gestão definido, sendo gerido pela Secretaria Executiva de Política Integrada e contando com instâncias já criadas ou a serem estabelecidas, como Gabinete de Segurança Municipal (criado por meio de termo de cooperação), Núcleo de Articulação e Monitoramento (que seria subordinado à SEMCASPI), Comitê Integrado de Prevenção (CIP) e Equipe Técnica Territorial (criada especificamente para o projeto "Todos por Um").

Desde o princípio, o programa foi estruturado em duas frentes principais de ação. Uma frente preventiva, implicando os três níveis de prevenção – primária, secundária e terciária –, e uma direção mais voltada à proteção, que previa ações articuladas nos níveis municipal, estadual e federal.

*A **frente de prevenção** contemplaria o planejamento de ações integradas buscando a identificação de fatores de risco e fatores protetivos, bem como o redirecionamento da trajetória de vida dos indivíduos que estão inseridos em situação de vulnerabilidade e risco social, composta por sete projetos, sendo seis concernentes à prevenção primária e um à prevenção secundária.*

A frente de proteção, por sua vez, visava a atuação, de forma integrada, do Município com a Secretaria de Segurança Pública do Estado e o Poder Judiciário na construção e execução de Projetos operacionais e estratégias direcionados ao enfrentamento da violência e à proteção do território, sendo composta por dois projetos de caráter repressivo no sentido da fiscalização de condutas por meio do controle administrativo municipal e de parceria institucional com órgãos da segurança e justiça: Teresina Protege e Blitz Sufoco.

Estava previsto que o CIP seria composto por representantes da Secretaria Municipal da Juventude (SEMJUV), da Secretaria Municipal de Política Pública para Mulheres (SMPM), da Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), da Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves (FMC), da Fundação Municipal de Saúde (FMS), da Fundação Wall Ferraz (FWF), da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEMEL), da Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina (SEMEST) e da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN). A coordenação do CIP seria realizada por representante da SEMCASPI.

Além disso, conforme demonstrado no Organograma anteriormente apresentado, o Gabinete de Segurança Municipal (GSM), órgão vinculado à SEPI, seria o responsável específico pelo planejamento e execução dos dois projetos do eixo protetivo, que exigiriam parcerias interinstitucionais em diferentes esferas de poder e governo, como polícia, justiça e ministério público.

Os objetivos das frentes de proteção e prevenção, logo da consolidação do Termo de Colaboração, bem como os objetivos específicos do Vila Bairro Segurança são apresentados no quadro a seguir.



Quadro 1

Objetivos do Programa Vila Bairro Segurança e das Frentes de Proteção e Prevenção Primária e Secundária na sua formatação inicial

	Vila Bairro Segurança	Frente de Proteção	Frente de Prevenção Primária	Frente de Prevenção Secundária
Objetivos	Formalizar parcerias institucionais para o projeto	Institucionalizar uma Política de Segurança Pública no município de Teresina	Organizar espaço institucional de segurança municipal	Identificar crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e redirecionar sua trajetória de vida através do projeto Todos por Um
	Controlar a venda de bebidas para crianças e adolescentes na região do Parque Lagoas do Norte	Articular um espaço para monitoramento da violência em Teresina	Capacitar servidores municipais em temáticas de prevenção à violência	
	Controlar o uso de armas e drogas em espaços públicos	Reformular, fiscalizar e divulgar o código de condutas nos 13 bairros da região do Parque Lagoas do Norte	Capacitar jovens para o mercado de trabalho	
	Criar banco de dados para monitoramento do projeto	Desarticular estrategicamente as causas da violência na região do Parque Lagoas do Norte	Fomentar o empreendedorismo da juventude	
	Capacitar servidores municipais em temáticas relacionadas a prevenção à violência	Realizar operações de fiscalização a bares e espaços públicos	Apoiar projetos voltados para o desenvolvimento de empreendimentos solidários e criativos	
	Capacitar servidores municipais em temáticas relacionadas a prevenção à violência		Orientar e fortalecer os fatores protetivos de crianças e adolescentes moradores da região de Parque Lagoa do Norte	
	Inserir jovens em capacitação profissional		Fortalecer os mecanismos de proteção à violência contra a mulher	
	Realizar campanhas de prevenção à violência nas escolas		Fortalecer ações de prevenção à gravidez na adolescência, DSTs e HIV	
	Realizar campanhas de prevenção à violência no trânsito		Realizar campanhas educativas para crianças, adolescentes e comunidade em geral sobre educação no trânsito e prevenção às drogas	
	Atender 100 crianças em ações de prevenção à violência.		Construir uma cultura de paz nas escolas	
			Requalificar os equipamentos públicos de cultura e lazer da região do Parque Lagoas do Norte	

Fonte: Elaboração própria

Para atingir os objetivos propostos, cada frente de ação articulava parceiros específicos, além de um determinado número de ações a serem realizadas e metas a serem cumpridas. No que diz respeito à Frente de Proteção/Repressão, a

primeira versão do Plano estabelecia parcerias com o Ministério Público, com o Juizado da Infância e Juventude, com o Tribunal de Justiça, com a Secretaria Estadual de Segurança Pública e com o DETRAN. Nesse primeiro momento do Vila Bairro Segurança, a colaboração entre Município e Estado estava fortemente delineada e seguiria como sendo um dos principais pilares do Projeto.

A **Frente Protetiva** estava composta por 18 metas, 16 ações que impactariam 13 bairros e 28 escolas. Os dois projetos a partir dos quais surgem todas essas ações e metas são chamados de “Teresina Protege” – fiscalização de bares e postos de conveniência – e “Blitz Sufoco” – fiscalização do espaço público para controle do uso de drogas e armas.

Em relação à **Frente de Prevenção Primária**, estavam previstos o desenvolvimento de 5 eixos, 12 metas, 60 ações integradas, durante o período de um ano. O grupo impactado pelas ações seria formado por 20 grupos de produção, 3 centros de artesanato, 28 escolas, em um total de 4.800 jovens.

Em relação à **Prevenção Secundária**, à época dessa primeira documentação, a Frente estava totalmente vinculada ao Projeto Todos por Um que consistia na ação da escola para mapear os adolescentes em situação de vulnerabilidade à violência, encaminhando-o a uma equipe técnica territorial para que essa construísse um projeto de “redirecionamento da trajetória de vida do adolescente”. A responsável por receber e monitorar esse projeto seria a Guarda Civil Municipal durante o período de um ano. A Frente estava composta por 7 atividades e 4 resultados esperados.

O organograma de apresentação dos nove projetos do Vila Bairro Segurança, distribuídos entre Eixo Prevenção Primária, Prevenção Secundária e Eixo Proteção restou, portanto, estruturado na forma indicada pela figura a seguir.

Figura 12

Organograma do Programa Vila Bairro Segurança

Vila Bairro Segurança								
Eixo Prevenção						Eixo Proteção		
Prevenção Primária					Prevenção Secundária	Controle Administrativo		
Teresina pela Paz Fortalecimento institucional	Sou Capaz Formação profissional e geração de renda	Educar para Prevenir Convivência escolar, prevenção da violência e do uso de drogas	Meu Bairro é Vivo Transformação e ocupação de espaços públicos	Jovem Guardião Protagonismo empoderamento	Paz na Escola Cultura de paz nas escolas	Todos por Um Redirecionamento de trajetórias de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade	Teresina Protege Fiscalização de estabelecimentos	Blitz Sufoco Controle do espaço público em relação a uso de drogas e armas

Fonte: Carta Consulta Teresina - BNDES

Com o Vila Bairro Segurança estruturado inicialmente a partir do Termo de Colaboração entre as diversas entidades envolvidas com o programa, foi então retomada a parceria entre o Município de Teresina e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, dando continuidade ao trabalho desenvolvido entre 2015 e 2016. A partir do estabelecimento de novo contrato, a parceria previa duas novas rodadas para o *survey* com jovens moradores da região norte, a serem realizados nos anos de 2019 e 2020, além de aportes técnicos para a revisão do documento técnico que embasava o Vila Bairro Segurança, para a capacitação dos agentes da Guarda Civil Municipal e para a implementação de estratégias de monitoramento dos projetos que seriam implementados.

O primeiro passo dessa sequência de ações seria a revisão técnica do programa, em vista a avançar no desenho do documento inicialmente construído. Para que viesse a se constituir, futuramente, como um Plano Municipal de Prevenção à Violência, avaliou-se que o documento necessitava explicitar com mais clareza suas diretrizes e objetivos, bem como os indicadores e metas relacionados.

Nesse sentido, ainda nos primeiros meses de 2018 o FBSP apresentou a revisão do Programa com objetivo de propor a estruturação de um Plano de Ações que contemplasse seus projetos, ações e principais atividades, assim como a definição de metas e indicadores que permitam o monitoramento de sua implementação e de seus resultados. Uma primeira tarefa constituiu na sistematização de cada um dos nove projetos apresentados.

No **eixo protetivo**, o Programa era composto pelos seguintes projetos:

1. Teresina Protege

O projeto tinha como objetivo articular mecanismos de fiscalização do município já existentes para aumentar a proteção a crianças e adolescentes e a sensação de segurança no entorno de estabelecimentos comerciais localizados na região de incidência do programa piloto. Por meio de operações de fiscalização em bares e postos de conveniência, com foco na repressão à venda de bebidas para crianças e adolescentes, as ações buscavam realizar campanhas de conscientização junto aos adolescentes e seus responsáveis, além do encaminhamento junto à rede da assistência social e de medidas de fiscalização de estabelecimentos no sentido de reprimir irregularidades. O projeto implica parcerias interinstitucionais, mobilizando SEMCASPI, Guarda Municipal, Superintendência de Desenvolvimento Urbano, Polícia Militar, Vara da Infância e Juventude e Delegacia de Proteção à Criança e Adolescente.

2. Blitz Sufoco

O projeto previa a realização de operações de fiscalização focadas no controle do uso de drogas e armas em espaços públicos. As operações seriam realizadas em período noturno, envolvendo parcerias interinstitucionais com SEMCASPI, Guarda Municipal, Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito, DETRAN, Polícia Militar, POLINTER, “Delegacia do Silêncio” e Delegacia de Proteção à Criança e Adolescente.

No **eixo preventivo**, um primeiro grupo de projetos dizia respeito à prevenção primária:

1. Teresina pela Paz

O projeto visava instituir e consolidar uma política municipal de prevenção à violência. Suas ações eram mais amplas, voltadas à consolidação de um espaço institucional para desenvolvimento do programa Vila Bairro Segurança, de modo a viabilizar a elaboração, a implementação e o monitoramento de políticas integradas, bem como a capacitação de servidores, a realização de campanhas institucionais e o desenvolvimento de estratégias de comunicação sobre as ações que envolvem a segurança municipal.

2. Sou Capaz

O projeto priorizava a inserção social da juventude e tinha como objetivo apoiar o acesso ao ensino superior, a formação profissional e a geração de emprego

e renda, contribuindo para a inserção do jovem no mercado de trabalho. Suas ações envolviam apoiar o desenvolvimento da economia solidária, do empreendedorismo e da pequena produção, assim como oferecer cursos preparatórios de acesso à universidade e capacitação profissional dos jovens.

3. Meu Bairro é Vivo

O projeto tinha como objetivo qualificar a ocupação dos espaços públicos nos bairros de Lagoas do Norte. Tratava-se de ações orientadas à reorganização de territórios por meio da recuperação de vias e praças, iluminação, arborização e promoção de eventos culturais e esportivos, além de iniciativas que favoreceriam a circulação nos territórios, fator essencial para a prevenção à violência.

4. Paz na Escola

O projeto objetivava promover a cultura de paz por meio de ações educativas dirigidas a alunos, professores e pais dos alunos nas escolas de ensino fundamental. Por meio de campanhas educativas, prêmios, oficinas e atividades de lazer, as ações visavam tratar de questões relativas à violência no trânsito, violência de gênero, saúde sexual e uso de álcool e outras drogas, criando mecanismos de prevenção e de resolução de conflitos.

5. Educando para Prevenir

O projeto possuía o propósito de intervir nas dinâmicas de violências que se refletiam no espaço escolar assim como prevenir o uso de drogas junto à comunidade escolar. A proposta busca envolver alunos, servidores da educação e da Guarda Civil Municipal. Por meio de cursos, oficinas e atividades lúdicas, seriam realizadas capacitações de gestores, além do desenvolvimento de metodologias para diagnosticar e encaminhar os diferentes tipos de conflito e violência que se manifestam no ambiente escolar.



Figura 13

Atuação do projeto Educando para Prevenir



Fonte: SEMCASPI

Figura 14

Ação do Projeto Educando para Prevenir



Fonte: SEMCASPI

6. Jovem Guardião

O projeto orientava a promoção do protagonismo e empoderamento de crianças e adolescentes com foco na garantia de direitos e prevenção da violência.

Ainda referente ao eixo preventivo, ações de prevenção secundária – intervenção com o objetivo de evitar repetição de atos de violência– estavam contidas no projeto **Todos por Um**, cujo piloto fora implementado na Escola Municipal Antonio Gayoso. Por meio da formação e qualificação de uma Equipe Técnica Territorial (ETT) multiprofissional, formada por técnicos que atuam diretamente no território e vinculada à comunidade, propunha-se a elaboração de metodologia que permitissem a identificação e estudo de caso de alunos que se encontram em situação de vulnerabilidade, buscando realizar o redirecionamento de sua trajetória de vida e o monitoramento do caso.



3.2

Instrumentos de monitoramento da política

Um dos principais pontos da assessoria técnica prestada pelo FBSP, nesse primeiro momento da nova fase da parceria, dizia respeito às estratégias de monitoramento do Vila Bairro Segurança. Desde esse princípio, entendia-se que o acompanhamento sistemático da implementação das iniciativas a partir do plano de ações seria um importante mecanismo de governança, atuando na facilitação da coordenação geral do programa pela SEPI/SEMCASPI, na identificação de dificuldades desde sua implementação e na correção dos rumos do Programa.

A metodologia era fundamentalmente baseada na gestão para resultados, pressupondo a especificação do que deve ser feito para alcançar os resultados desejados, valendo-se da definição de indicadores e metas para mensurar a evolução. Para tanto, deveriam ser produzidas informações que permitissem identificar em que medida as ações planejadas caminhavam no sentido do alcance das metas estabelecidas, possibilitando monitorar o curso da implementação do programa e constituindo subsídio para sua futura avaliação. Assim, considerando que o monitoramento deveria favorecer a dinâmica de reuniões e o fluxo de informações, foi proposto uma **divisão de responsabilidades** entre órgãos, **uma rotina de reuniões** de gestão e um **instrumento de apoio** às atividades.

Sobre as **responsabilidades**, sugeriu-se que houvesse um coordenador responsável para cada um dos nove projetos, indicado formalmente e de preferência vinculados à gestão municipal, sob o qual restariam os seguintes encargos:

- Definir plano de trabalho e coordenar o desenvolvimento e execução de todas as ações necessárias à implementação de seu projeto;
- Monitorar quinzenalmente os resultados das metas junto aos responsáveis pela execução das ações do respectivo projeto;
- Assegurar que o painel de monitoramento seja alimentado com os resultados e encaminhamentos discutidos nas reuniões quinzenais em relação a cada ação, sendo responsável pela consolidação das informações sobre metas e indicadores das ações/atividades relativas ao projeto;
- Elaborar relatório de situação sobre o andamento do projeto para subsidiar as reuniões estratégicas mensais de monitoramento do programa Vila Bairro realizadas pelo Núcleo de Articulação e Monitoramento (NAM).

No que se refere à **rotina de reuniões**, a proposta de monitoramento previa reuniões destinadas:

1. ao **monitoramento de projetos**, com frequência quinzenal, entre coordenador de projeto e equipe responsável pelas ações, com o objetivo de monitorar o cumprimento do plano de trabalho e as metas alcançadas. A planilha de monitoramento deve ser atualizada, além de serem produzidos relatórios sobre a situação do projeto;
2. ao **monitoramento do programa**, com frequência mensal, entre Núcleo de Articulação e Monitoramento e coordenadores dos projetos. As planilhas de monitoramentos e os relatórios das situações dos projetos devem ser apresentados.
3. ao **monitoramento estratégico geral**, com frequência bimestral, entre NAM, coordenadores de todos os projetos e Comitê Integrado de Prevenção, com o objetivo de prestar contas sobre o *status* de implementação dos projetos, indicando especificamente: grau de implementação; principais dificuldades encontradas; situação em re-

lação à meta/prazo previsto para o projeto; o que é necessário fazer para solucionar os problemas identificados e avançar na implementação.

4. ao **monitoramento estratégico do eixo protetivo**, com frequência bimestral, entre NAM, coordenadores dos projetos Teresina Protege e Blitz Sufoco e Gabinete de Segurança Municipal, com o objetivo de prestar contas sobre o *status* das ações, indicando especificamente: grau de implementação; principais dificuldades encontradas; situação em relação à meta/prazo previsto para o projeto; o que é necessário fazer para solucionar os problemas identificados e avançar na implementação.

Por fim, também foi proposto um instrumento de apoio gerencial, nomeado de “Planilha de monitoramento”, a partir do qual seria possível sistematizar as informações de cada projeto, bem como a previsão das metas e indicadores de resultado. Os indicadores de processo/produto são indicadores intermediários e traduzem quantitativamente o esforço de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para a obtenção de melhorias, que por sua vez serão aferidas por indicadores de resultado. Já efeitos das ações na realidade social, seriam medidos por meio de indicadores de impacto.

À época da sua produção, foram deixados itens a serem preenchidos no painel de monitoramento no decorrer da execução dos projetos, especialmente em relação a prazos e metas, assim como, no nível das atividades, informações referentes às instituições responsáveis pela execução.



04

MONITORANDO A POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

Conforme disposto no tópico anterior, a política de monitoramento foi uma prioridade estabelecida sobretudo durante a revisão e estruturação do Programa piloto do Vila Bairro Segurança durante o ano de 2018. Assim, ao final do primeiro semestre do ano seguinte, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizou uma avaliação inicial da implementação Plano de Ações do Programa Vila Bairro Segurança, buscando indicar principais avanços, pontos de entrave e, com base nisso, estabelecer mecanismos para fortalecer ainda mais a gestão do programa.

A primeira atividade de monitoramento, realizada por meio de reuniões com a coordenação do programa e com as equipes responsáveis pelos projetos, tratou de levantar informações sobre a implementação das ações realizadas até o mês de março de 2019, privilegiando a coleta de dados que pudessem conformar os indicadores de processo previstos, assim como identificar as dificuldades e as possíveis soluções para os gargalos na sua implementação.

Esse primeiro momento de avaliação, se deu por meio de um conjunto de reuniões realizadas no período de 8 a 12 de abril de 2019, em Teresina. Foram basicamente reuniões de avaliação geral junto à coordenação e de monitoramento dos projetos junto às respectivas equipes técnicas. As reuniões de coordenação reuniram os principais profissionais da SEMCASPI envolvidos na coordenação executiva do programa Vila Bairro Segurança.

Um tema que centralizou a avaliação realizada por meio das reuniões de coordenação foi a **estrutura de governança e monitoramento do Vila Bairro Segurança**, que, à época da avaliação, ainda estava em vias de ser consolidada. A coordenação geral do programa, realizada pela SEMCAPSI, contava ainda com duas instâncias de nível estratégico, conforme já indicado: o Comitê Integração de Prevenção à Violência (CIP) e o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). Se o CIP, desde o final do ano de 2017, já havia sido instituído por meio de Decreto Municipal, o GGIM, no momento da avaliação, ainda aguardava o término da elaboração da proposta de implementação para ser formalizado por meio de Decreto.

Em relação às reuniões de monitoramento, o que se percebeu foi a efetivação de reuniões tanto entre as equipes dos projetos da frente preventiva, nomeadas de Manhãs Vila Bairro, como entre as equipes da frente protetiva. Por outro lado, o NAM ainda carecia de maior formalização e consolidação na rotina de gestão do município. Também se previa o avanço em relação ao estabelecimento de um Observatório Municipal de Violência, objetivando reunir informações e reflexões sociais a respeito das políticas de prevenção que estavam sendo criadas.

Outro ponto de destaque em relação à estrutura de governança e monitoramento foi a constatação, decorrido mais de um ano do início da implementação do programa piloto do Vila Bairro Segurança, da inexistência de nomeação de coordenadores específicos para cada um dos nove projetos do programa. Avaliou-se, então, que a indicação desses atores seria central para o desenvolvimento e institucionalização do monitoramento dos projetos.

Essa problemática se insere em uma questão maior de carência de efetivo fixo de dedicação exclusiva ao programa Vila Bairro Segurança. A maior parte dos servidores reúne a atuação nos projetos em conjunto com demais atividades. Assim, considerando ainda que a alta rotatividade de servidores em algumas secretarias impacta o funcionamento operacional das equipes, que são intersetoriais, a alocação de recursos mais concentrados no programa no nível da coordenação tenderia a fortalecer a gestão dessas dificuldades.

Essa primeira etapa do monitoramento também se dedicou a identificar o andamento específico dos projetos do Vila Bairro Segurança, conforme será apresentado a seguir.



4.1 Projetos do Vila Bairro Segurança

4.1.1 Teresina Protege e Blitz Sufoco

As instituições atuantes nos dois projetos do eixo repressivo à época da avaliação eram: Secretaria Municipal de Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCAPI), Superintendência de Desenvolvimento Urbano Centro/Norte (SDU), Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito (STRANS), Guarda Civil Municipal (GCM), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), Polícia Militar (PM), Vara da Infância e Juventude, Polícia Civil (Delegacia de Proteção à Criança e Adolescente/DPCA), Conselho Tutelar e Ministério Público. Na reunião de monitoramento, contudo, as três últimas instituições não estavam representadas, sendo um indício de desafios de articulação.

Ainda que sejam projetos com objetivos distintos – enquanto o Teresina Protege busca fiscalizar bares e postos de conveniência com foco na repressão da

venda de bebidas alcóolicas para crianças e adolescentes, o Blitz Sufoco realiza operações de fiscalização com foco no controle de drogas ilícitas e a armas em espaços públicos – a gestão e o monitoramento de ambos passou a ser realizado de modo conjunto. Em tais relatórios de atividades, identificou-se dificuldade de articulação com o Conselho Tutelar, que deveria se colocar como um ator central na efetivação do fluxo de encaminhamento dos casos identificados durante as ações repressivas.

Assim, apesar da efetividade do aspecto operacional de ambos os projetos, o monitoramento identificou fragilidades no que diz respeito aos encaminhamentos posteriores a essas ações, de modo que as ações dos projetos no que diz respeito a resoluções mais duradouras aos problemas identificados durante as atividades de fiscalização, foi se enfraquecendo durante a execução dos projetos. Ações realizadas pela Guarda Municipal em que eram feitas abordagem a jovens sob uso de drogas ilícitas ou em posse de armas produziam certo impacto social, no sentido da presença do Estado nesses espaços, mas não eram acompanhadas de encaminhamentos para a rede de proteção social, de modo que, desse ponto de vista, o viés preventivo do Vila Bairro Segurança acabou perdendo espaço.

Da mesma forma, identificou-se que a atuação do Ministério Público e do Judiciário, inicialmente pactuada através do Termo de Colaboração que inaugurou o Vila Bairro Segurança, foi se enfraquecendo ao longo da execução do programa. Por outro lado, atores centrais na realização das ações repressivas indicaram haver uma boa receptividade por parte da população do Município às operações empreendidas, de modo que estabelecimentos reincidentes, por exemplo, passaram a adequar suas atividades, notando-se também uma diminuição da presença de crianças e adolescentes presentes em bares e casas noturnas. Nesse contexto, a atuação da Polícia Militar foi entendida como tendo sido facilitada pela realização de Termo Circunstanciado (TCO) quando da flagrância de delitos de menor potencial ofensivo.

Já as operações de Blitz realizadas pela GCM, DETRAN e PM foram bem avaliadas, sendo realizadas em periodicidade semanal. Não houve, contudo, avanços no que diz respeito à elaboração do material de comunicação visando informar os objetivos das ações à comunidade de Teresina, ainda que as operações fossem frequentemente divulgadas por meio das redes sociais e da mídia local.

Como forma de buscar soluções para as dificuldades encontradas para a execução plena dos projetos, algumas sugestões foram construídas durante as reuniões de monitoramento. Entre elas, destacam-se: a) realizar reuniões de articulação entre

SEMCAPSI, Conselho Tutelar e Vara da Infância, visando fortalecer a atuação dos dois últimos órgãos; b) a partir disso, esclarecer, junto a esses órgãos, questões referentes a abordagens de adolescentes; c) revisar modelo de relatório utilizado pelo Conselho Tutelar, considerando insuficiente, e propor novo instrumento de notificação em consenso com o órgão; d) produzir dados desagregados territorialmente e ampliar escopo de indicadores dos territórios, incluindo os criminais.

4.1.2 Educando para Prevenir

Buscando contribuir para a implementação do projeto, foi proposta a realização do **Curso Convivência e Violência na Escola: Capacitação em Convivência Escolar e Metodologia de Intervenção**, lecionado pelas Professoras Miriam Abramovay, Ana Paula da Silva e Eleonora Figueiredo, vinculadas à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). O objetivo central do curso era oferecer instrumentos aos participantes para que pudessem compreender e intervir nas dinâmicas de conflitos e violências que se refletem no espaço/contexto escolar. O curso foi destinado a gestores e servidores da área da educação, assistência social, saúde, guarda municipal, entre outros, e foi realizado entre dezembro de 2018 e abril de 2019. As atividades desenvolvidas no decorrer da capacitação se dividiram em aulas teóricas e práticas, exercícios em duplas e/ou grupo, leituras de textos, apresentação de trabalhos e entrega de trabalho final.

O curso foi dividido em três módulos, tendo o primeiro transcorrido entre 03 e 07 de dezembro de 2018, o segundo de 25 de fevereiro a 01 de março de 2019 e o terceiro de 25 de março a 02 de abril de 2019. Os participantes do grupo eram gestores de diversos órgãos do Município, como Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), Guarda Civil Municipal (GCM), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Fundação Municipal de Saúde (FMS), Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLAN\UGPLAGOAS), Secretaria Municipal de Juventude (SEMJUV), Fundação Cultural Monsenhor Chaves (FCMC), Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres (SMPM), Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Polícias Integradas (SEMCASPI), entre outros.

Módulo 1:

Para a execução deste primeiro módulo, recorreu-se à metodologia teórico-prática com aulas sobre o papel social da escola, violências nas escolas, fenôme-

nos específicos de violências como racismo, gêneros e sexualidade, homofobia, *bullying*, drogas, violências e sobre metodologia de pesquisa, como instrumentos para o trabalho de campo e como realizar a análise de pesquisa. A capacitação também contou com um trabalho nas escolas onde os participantes experienciaram técnicas de observação, entrevista e questionário.

Durante as aulas teóricas “O papel social da escola” e “Violências nas escolas”, os participantes manifestaram-se sobre alguns desafios que vivem em suas rotinas de trabalho, como a dificuldade de propor atividades que extrapolem o conteúdo previamente determinado pelo plano de ensino, de modo que enxergam pouco espaço para inovar. Nos casos pontuais em que tais atividades ocorrem, a avaliação é de que os alunos aderem às propostas.

Os participantes também expuseram que os alunos estão expostos às violências de toda sorte, inclusive as que surgem através das redes sociais, assim como discriminações, como racismo e LGBTfobia. Já na aula teórica sobre “Fenômenos específicos das violências nas escolas”, o tema retornou com ainda mais força. Os gestores e professores identificam que a ascensão do Movimento Negro tem possibilitado o “empoderamento” de meninos e meninas que passaram a se autodeclarar negros e pardos, a usar o cabelo natural, além de utilizar acessórios como turbantes.

Quanto à temática homofobia, refletiu-se que a escola pela qual passam obrigatoriamente crianças, adolescentes e jovens, muitas vezes tem em seu corpo profissionais despreparados, que não conseguem acolher a diversidade e silenciam aqueles que se encontram fora do padrão ideal da sociedade brasileira. Mais uma vez, os participantes reforçaram a necessidade de qualificação dos profissionais das escolas através de capacitação sobre temas atuais como sexualidade, gêneros, homofobia, entre outros.

Na última aula teórica desse Módulo, tratou-se de “Metodologia de pesquisa: instrumentos para o trabalho de campo” quando se apresentou à turma técnicas de pesquisas, como entrevistas, observação e questionários. Como atividade, os participantes formaram grupos para construir os roteiros de entrevista, observação e elaboração de questionário. Os roteiros foram utilizados nas escolas no momento da realização da atividade prática proposta.

Os instrumentos de pesquisa construídos foram então utilizados em trabalho de campo realizado nas escolas em que os participantes trabalham, como um exercício para aproximar-se da realidade de cada instituição para as quais serão posteriormente elaboradas propostas de intervenção. Realizada a atividade de

pesquisa pelos alunos do curso, o último dia deste primeiro Módulo foi dedicado à análise do trabalho de campo, momento em que se compartilhou as principais dificuldades e aprendizados oriundos com a atividade.

Na avaliação realizada pelos próprios participantes do Curso, esse primeiro Módulo foi considerado muito proveitoso, com aulas tidas como dinâmicas e necessárias. A experiência de realizar pesquisa nas escolas em que atuam propiciou aos participantes uma nova perspectiva à realidade que já estão acostumados. Havia, nesse momento, uma alta expectativa sobre as atividades que seriam propostas nos próximos módulos do Curso.

Módulo 2:

A finalização do Módulo 1 culminou com tarefas que deveriam ser executadas durante as férias de janeiro, ou seja, leituras do material disponibilizado. Contudo, os alunos indicaram que receberam trabalho acumulado em razão do tempo que estiveram ausentes de seu serviço para a realização do primeiro módulo da capacitação. Também se observou a evasão de parte dos Guardas Civis Municipais. Apesar dessas dificuldades, o segundo Módulo iniciou com a aula teórica sobre “Escola, realidade e mitos”, retomando-se discussões que haviam sido iniciadas na primeira parte do curso, como a importância da escola, violências e convivências no ambiente escolar.

Na aula seguinte sobre “Trabalho de campo nas escolas”, em que foi realizado novo ciclo de coleta de dados na escola, por meio de entrevistas e questionários aplicados a alunos e professores. Em seguida, foi proposta aula prática “Apresentação dos grupos sobre o trabalho de campo nas escolas” e aula teórica sobre “Uma experiência de intervenção escolar”. Em decorrência das narrativas dos participantes do curso sobre suas dificuldades durante a etapa de realização de pesquisa, as aulas sobre metodologia foram retomadas. Apesar dessa readequação da proposta inicialmente pensada, julgou-se que a retomada surtiu o efeito esperado no sentido de reforçar o entendimento entre os cursistas da importância da elaboração de um bom diagnóstico antes da efetivação de uma intervenção na escola.

Módulo 3:

No terceiro e último Módulo do *Curso Convivência e Violência na Escola: Capacitação em Convivência Escolar e Metodologia de Intervenção*, iniciaram-se as ativida-

des pela apresentação, por cada grupo de participantes, do trabalho de campo realizado até então nas escolas (entrevistas, observação e aplicação do questionário) cujo tempo para coleta de dados foi de duas semanas. Foi possível perceber as lacunas e ratificar a necessidade de retomar a aplicação das entrevistas utilizadas para a elaboração do diagnóstico.

Após, os participantes foram levados a categorizar os dados coletados e identificar os problemas que exigem ações a serem desenvolvidas pelas escolas, levando à elaboração de um Plano de Ação a ser apresentado às escolas a partir das análises dos dados coletados, buscando oferecer uma proposta de intervenção. Os diagnósticos indicaram a ocorrência de eventos que abrangiam desde incivildades praticadas pelos alunos até casos de violências física, psicológica e sexual, discriminação em relação a gênero, raça, orientação sexual, entre outros tipos de conflitos que afetam a convivência escolar, chegando a detectar ainda casos de lesões autoprovocadas, como automutilação.

Nesse sentido, os Planos de Ação elaborados por cada escola municipal previam medidas para responder tanto a questões relativas à infraestrutura da escola como aos relacionamentos interpessoais (compreendendo desde rodas de conversas com alunos sobre o respeito às diferenças até oficinas que tratem de habilidades socioemocionais para os professores, passando pela reorganização das atividades do recreio de modo monitorado assim como dos espaços ociosos).

No momento de finalização do curso, no dia 29 de abril de 2019, foi solicitada aos participantes a avaliação do período total de capacitações, com foco na aplicabilidade do conteúdo e em recomendações a serem adotadas em oportunidades futuras. Nesse momento, os alunos indicaram a relevância do curso para a reflexão e discussão sobre o tema violência e convivência nas escolas, favorecendo olhares diferentes sobre as diversas políticas sobre o tema. Possibilitou-se que se saísse da zona de conforto, com a realização da pesquisa de campo e permitiu que a equipe que pertencia à escola assumisse uma postura de imparcialidade diante de fatos detectados. O curto período de duração do curso foi um ponto negativo levantado.

Por outro lado, valorizou-se a aplicação prática do conteúdo tratado, sobretudo pela sugestão de um plano de intervenção a ser realizado a partir do diagnóstico, acompanhamento e avaliação das ações propostas e acordadas com a escola. Além disso, os conhecimentos poderiam ser utilizados para a elaboração de outros planos de intervenção, de modo que os resultados da pesquisa podem servir para que as equipes das escolas reflitam sobre mudanças necessárias para a melhoria do ambiente escolar.

Os profissionais que executaram o Curso também realizaram avaliação final, quando apontaram algumas sugestões para o caso de a atividade ser novamente oferecida aos gestores e trabalhadores do Município. Entre essas sugestões, destacam-se duas principais:

- a) que seja reservado um maior período para a realização de capacitações como essa, não só pela necessidade de aprofundamento teórico dos temas como também pelo exercício das técnicas de pesquisa e análise dos dados, de modo a avançar nos diagnósticos produzidos em cada escola assim como no trabalho de investigação e articulação necessárias à elaboração e ao desenvolvimento de planos de ação, os quais puderam ser trabalhados apenas de modo inicial com algumas das escolas;
- b) que a metodologia desenvolvida no curso seja incorporada pelo programa Vila Bairro Segurança, especialmente no seio do projeto Educando para Prevenir, e que, no âmbito do monitoramento do programa, os trabalhos realizados pelas escolas sejam acompanhados, assim como planejado seu seguimento com vistas à constituição de um modelo de intervenção padronizada e substantiva de promoção da convivência e prevenção da violência em suas variadas formas nas escolas municipais.

Em decorrência do *Curso Convivência e Violência na Escola: Capacitação em Convivência Escolar e Metodologia de Intervenção*, que previa, conforme já explicitado, atividades de intervenção por parte dos profissionais das escolas municipais a partir das problemáticas identificadas, o monitoramento realizado em agosto de 2019 identificou que, no seio do Educando pela Paz, foram planejadas oficinas educativas de prevenção ao uso de substâncias psicoativas com alunos do ensino fundamental e com pessoas de referência dos alunos, e atividades de análise de situações de riscos as quais alunos pudessem estar expostos. Em ambos os casos, as atividades visavam constituir possibilidades de intervenção pela rede de assistência social nos casos identificados como “prioritários”.

A etapa inicial dessa atividade foi o desenvolvimento de atividades lúdicas e educativas com alunos das escolas municipais de Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), durante as quais foram realizadas oficinas de desenho e teatro durante o período de um dia. As oficinas de desenho abordaram especialmente o tema “drogas” e foram concebidas e executadas por equipe formada por educadores e guardas municipais junto a um conjunto de mais de 5 mil alunos (entre 6 e 10 anos).

A segunda etapa previa a avaliação dos resultados das oficinas realizadas por parte de equipe profissional formada por psicólogos, assistentes sociais e educadores (professores, diretores). Contudo, durante o momento avaliativo, constatou-se que os profissionais de tal equipe, sobretudo os da assistência social, não participaram da primeira etapa da atividade, de modo que questionaram necessidade de competência técnica específica para esse tipo de abordagem e sinalizaram a dificuldade, sobretudo em termos de fundamentação metodológica, de avançar na implementação do projeto. Assim, os representantes dos órgãos envolvidos que estavam presentes no momento do monitoramento indicaram as seguintes dificuldades:

- A falta de articulação entre as áreas envolvidas (assistência social, educação e guarda municipal) na fase de concepção do projeto e a consequente dificuldade de articulação entre as equipes responsáveis no seguimento da implementação;
- O escopo de atuação do projeto, que era inicialmente focado na prevenção primária, mas passou a abranger também a intervenção;
- A falta de uma metodologia embasada para realizar as atividades com alunos por meio de aplicação de desenhos com o propósito de análise e intervenção, assim como de competência técnica específica para este fim;
- O direcionamento das atividades para o tema das “drogas”;
- A dificuldade de aliar uma nova proposta de fluxo de atendimento que viria com a atividade, visto que CRAS/CREAS já possuem protocolos e fluxos próprios de atendimento de casos estabelecidos;
- O fato de a atividade acrescentar uma demanda nova aos CRAS/CREAS, cujos profissionais já atuam no território atendendo as demandas cotidianas próprias do órgão.

Apesar das dificuldades apontadas, dos 5.148 desenhos elaborados nas oficinas, 2.574 foram analisados e classificados por subtemas. De acordo com essa avaliação e categorização realizadas pela equipe multiprofissional, obteve-se uma relação de subtemas que sugerem algum nível de exposição ao uso e ao tráfico de drogas, além de referências aos temas família e drogas, conscientização e drogas, polícia, homicídio, violência e armas. Os resultados categori-

zados, entretanto, não pareceram suficientes para subsidiar análises mais robustas ou mesmo a identificação de vulnerabilidades dos alunos capazes de justificar algum tipo de intervenção.

Em razão dessa constatação, de todas as atividades previstas, que tratavam de realizar encaminhamentos para a rede de atendimento e promover o acompanhamento de casos, houve apenas um caso encaminhado ao CREAS para verificação de suspeita de violação de direitos da criança, o que não se confirmou, levando a seu arquivamento.

Os encaminhamentos pensados para dirimir tais dificuldades indicavam a necessidade de: a) aproveitar as contribuições do curso *Convivência e Violência na Escola: Capacitação em Convivência Escolar e Metodologia de Intervenção (FLACSO)*, para rever a metodologia do projeto; b) definir o foco do projeto, se vai priorizar prevenção ou intervenção e, a partir daí, rever metodologia junto ao público escolar considerando o aprendizado da capacitação em *Convivência Escolar*; c) sistematizar os resultados das oficinas e a partir daí planejar palestras de prevenção orientadas ao esclarecimento e discussão sobre os temas que emergiram na atividade, a serem oferecidas aos professores e às pessoas de referência dos alunos, com intuito de dar feedback aos professores sobre os resultados e promover a conscientização das famílias.

4.1.3 Paz na Escola

Na mesma linha do Educando para Prevenir, o projeto Paz na Escola previa a promoção da cultura de paz por meio de ações educativas dirigidas a alunos, professores e pais dos alunos nas escolas de Ensino Fundamental. O conjunto de 12 atividades inicialmente planejadas, envolvendo as diversas áreas, abrange campanhas educativas, prêmios, oficinas e atividades de lazer, ações relativas à violência no trânsito, violência de gênero, saúde sexual e uso de álcool e outras drogas. Foi realizado monitoramento relativo apenas às atividades sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Política Pública para Mulheres (SMPM) e incluída a participação da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEMEL), que inicialmente não integrava o projeto.

Das três atividades sob responsabilidade da SMPM, a primeira objetivava fomentar a prevenção à violência de gênero para adolescentes, por meio de oficina de prevenção a violência de gênero para adolescentes do 6º ao 9º ano. A meta

prevista foi realizada parcialmente, porém entendeu-se necessário rever a quantidade de oficinas inicialmente previstas, visto que a meta inicial de 41 oficinas nas 13 escolas foi superestimada considerando que existem as atividades promovidas por outras secretarias também no âmbito do Paz na Escola.

Durante o momento avaliativo, constatou-se as principais dificuldades de implementação dessa atividade, como:

- a organização do cronograma com as escolas;
- o elevado número de crianças reunidas, sobretudo quando as atividades são realizadas para mais de uma turma de alunos ao mesmo tempo;
- a indisciplina dos alunos quando o professor não permanece na sala de aula durante a realização da oficina;
- a rotatividade de técnicos da SMPM que haviam passado por capacitação em gênero, sendo necessário retomar esses momentos formativos com os profissionais que chegam;
- a dificuldade de abordar a temática de gênero com público de crianças e adolescentes.
- resistências institucionais existentes no ambiente escolar em relação ao trabalho com gênero.

Assim, avaliou-se que era preciso sensibilizar mais a escola, corpo docente e diretivo para a relevância do tema, ainda que o *Curso Convivência Escolar* tenha atuado positivamente nesse cenário, ampliando a percepção sobre a manifestação das questões de gênero nas escolas, as quais são mais expressas nas brincadeiras, nas formas de tratamento entre meninas e meninos e na separação entre meninos e meninas durante o recreio e nas brincadeiras, por exemplo.

A avaliação desse cenário também sinalizou a necessidade de melhorar a comunicação entre a SMPM e as escolas, adequando o cronograma de atividades do projeto ao cronograma de atividades das escolas. Outro ponto trazido durante as reuniões de monitoramento foi a necessidade de se avançar nas reflexões durante as capacitações e oficinas com crianças sobre o fato da violência de gênero na infância se manifestar muito mais por meio da violência simbólica do que física. Daí a necessidade de reestruturar as oficinas para

trabalhar a questão dos valores de igualdade de gênero no cotidiano da escola atentando para que os professores não reforcem os comportamentos discriminatórios, assim como inserir também os eventos relativos a conflitos e incivildades no questionário a ser aplicado junto aos alunos para monitorar os resultados das ações.

A segunda atividade prevista tratava de sensibilizar professores da rede municipal para a prevenção à violência de gênero, por meio de oficinas de prevenção à violência de gênero destinada aos professores. As duas oficinas inicialmente previstas foram realizadas e a avaliação das atividades foi tida como positiva. Uma possível melhoria seria a aplicação de questionário sobre gênero também aos professores, em momento anterior às oficinas e posterior, permitindo assim avaliar os seus resultados em relação à percepção dos professores sobre o tema.

Por fim, ainda em relação a SMPM, constatou-se que a terceira atividade prevista que buscava disseminar a campanha Laço Branco de enfrentamento da violência contra a mulher para professores da rede municipal, não foi realizada.

Já no âmbito da SEMEL, constatou-se a inclusão de atividade que não estava no planejamento inicial do projeto Paz na Escola, que objetivava a realização de atividades recreativas, esportivas e culturais nas escolas durante o período de férias junto aos alunos na Zona Norte e Mocambinho, a partir da oferta de uma espécie de “colônias de férias”.

No primeiro momento, a avaliação indicou que o curto prazo do cronograma dificultou sua realização, faltando tempo de maior articulação entre as escolas e divulgação junto aos alunos. Ainda assim, no mês de julho de 2018 a atividade foi realizada em Mocambinho, atingindo 100 alunos e em janeiro de 2019, a atividade foi realizada tanto em Mocambinho como na Escola Moacyr M. Campos, contando com a participação de cerca de 250 alunos.

Avaliou-se que nesse segundo momento houve planejamento adequado e maior receptividade da atividade, contando com grande participação de pais e alunos. De modo geral, por ocorrer no período de férias escolares, a execução da atividade foi facilitada. A partir dessa primeira experiência, o monitoramento identificou o desejo dos gestores de ampliar o escopo da atividade, ampliando-a e abrindo para a participação de toda a comunidade.

4.1.4 Sou Capaz

Tendo como objetivo apoiar o acesso do jovem ao ensino superior, à formação profissional e a geração de trabalho, emprego e renda, priorizando a inserção social da juventude, o projeto Sou Capaz prevê ações para apoiar o desenvolvimento da economia solidária, do empreendedorismo e da micro e pequena produção, assim como oferecer cursos preparatórios de acesso à universidade e de capacitação profissional dos jovens. Os órgãos principais envolvidos na execução são Fundação Wall Ferraz, Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEMDEC), Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina (SEMEST) e Secretaria Municipal da Juventude (SEMJUV).

Uma avaliação inicial positiva é que o projeto contava com uma coordenação específica, formalmente estabelecida e bem articulada com o Programa Vila Bairro Segurança. Do conjunto de atividades inicialmente planejadas, as três sob responsabilidade da SEMEST foram modificadas visando o foco específico no público jovem, de acordo com a avaliação inicial junto à coordenação do programa Vila Bairro Segurança.

A avaliação da atividade *Realizar cursos de capacitação de jovens* (Fundação Wall Ferraz e SEMDEC), cuja meta inicial era capacitar 21 turmas atingindo 480 jovens, apontou que foram encaminhados 201 alunos para entrevista de emprego em Call Center, com o seguinte resultado:

- 44 jovens aprovados;
- 75 jovens reprovados;
- 59 jovens não compareceram.

Se em relação à reprovação, a avaliação indicou como causa a dificuldade com relação às competências de informática, o alto índice de não comparecimento se deu dada a distância do percurso da Zona Sul para Zona Norte da cidade. Observada a defasagem entre a oferta e a demanda ou capacidade para ingressar no processo de capacitação, encaminhou-se a realização de consulta aos jovens e às empresas sobre suas demandas, de modo a rever o planejamento dessa atividade.

A atividade que tratava de fortalecimento de 10 grupos de economia solidária e criativa, após o mapeamento das atividades da SEMEST na região de Lagoas do Norte e diante da avaliação que o projeto deveria ser focalizado no público jovem, acabou sendo revista para se constituir como *Formar um grupo de produção em arte santeira com jovens 18 a 29 anos*. À época do monitoramento, a atividade estava em fase inicial de implementação, de modo que já havia sido realizada a aquisição da matéria prima necessária e a próxima etapa seria a mobilização do público-alvo. Dentre as dificuldades, apontou-se a infiltração no prédio da escola de arte santeira.

A atividade *Realizar/apoiar eventos e incentivar a participação de jovens artesãos e grupos produtivos de economia solidária em feiras e exposições em âmbito local e nacional* também foi focalizada para o público jovem. O monitoramento realizado com os gestores identificou o baixo número de jovens que participaram das feiras (havia apenas três escultores aprendizes). Avaliou-se certa falta de interesse do público jovem em uma arte tradicional, que seria mais valorizada apenas por gerações anteriores, de modo que seria necessário investir em políticas de transmissão do saber e valorização da cultura local.

A avaliação indicou que uma nova atividade foi inserida no planejamento, também sob responsabilidade da SEMEST, com vistas a *Promover e difundir a cultura digital através da qualificação como opção geradora de trabalho e renda*. A previsão da atividade era de ofertar cursos de desenvolvimento para criação de protótipos, aplicativos e jogos digitais aos jovens. Como se tratava de iniciativa recém implementada, à época da avaliação, haviam sido adquiridos os equipamentos de informática e viabilizado o espaço onde os cursos iriam ocorrer.

A quarta e última atividade buscava *Atender e fomentar pequenos empreendimentos de economia popular e criativa com recursos do FUNGER, através do banco popular de Teresina*. Tendo como público-alvo jovens entre 18 e 29 anos, a principal dificuldade encontrada, foi a adesão do público ao empreendedorismo e o requisito “experiência” que era exigido pelo banco popular para conceder o financiamento. Tal requisito foi descartado somente em momento posterior.

Por fim, em relação às atividades *Realizar workshops sobre orientação profissional para jovens* e *Mobilizar e formar jovens micro e pequenos produtores*, sob responsabilidade, respectivamente, da Fundação Wall Ferraz e da SEMDEC, e atividades *Realizar curso preparatório para o Enem* e *Executar o projeto “jovem profissional” para jovens alunos do EJA da região do Parque Lagoas do Norte*, ambas sob responsabilidade da SEMJUV, não foi possível realizar o monitoramento

previsto por falta de representantes dos órgãos ou de informações específicas sobre as atividades.

As principais sugestões de encaminhamentos para superar as dificuldades encontradas foram: a) realizar pesquisa junto aos jovens e às empresas para consultas sobre as capacitações que gostariam de participar e as principais demandas das empresas; b) fortalecer as parcerias, sobretudo com SEMJUV, UPS Lagoa do Norte, GCM, CRAS; c) resolver o problema da infiltração do prédio da escola de arte santeira; d) repensar a mobilização dos jovens e inovar na oferta de cursos, como oficina de design de interiores.

4.1.5 Meu Bairro é Vivo

O projeto com o objetivo de qualificar e ocupar espaços públicos nos bairros de Lagoas do Norte, reorganizando e transformando territórios por meio da recuperação de vias e praças, iluminação, arborização e promoção de eventos culturais e esportivos, previa a realização de 8 atividades específicas. À época do monitoramento, foi possível realizar a avaliação da implementação de apenas três dessas atividades. As três atividades monitoradas foram:

1. Atividade *Iluminar paradas de ônibus* que estava sendo implementada pela SEMCOP que verificou não haveria a infraestrutura necessária nas paradas para suportar a instalação de iluminação, de modo que se encaminhou a elaboração de um projeto de iluminação especial focada nos pontos de ônibus e nas respectivas vias públicas;
2. Atividade *Realizar 20 apresentações artísticas em espaços públicos*, de responsabilidade da FMC, sobre a qual se identificou a realização de 8 apresentações durante o ano de 2018. A principal dificuldade encontrada foi a grande demanda de transporte das bandas e artistas necessária para viabilizar as apresentações. Considerando que a FMC desenvolvia um conjunto de atividades da região de Lagoas do Norte, sugeriu-se a padronização de todas as atividades oferecidas em termos de estrutura e formato a partir da articulação de todas as ordenações da Fundação (música, teatro, dança etc).
3. Atividade *Implantar academia popular nas praças* que visava oportunizar atividades permanentes nas praças e academias, com calendá-

rio estabelecido de maio a dezembro e com programação prevista em 4 praças/bairros de Lagoas do Norte, quais sejam: Projeto Dançando na Praça; Teatro de Bonecos; Recreações; Equipamento de Jogos: Pebolim, Mesa de Futebol de Botão, Sinuca e Mesa de Tênis; Projeto Lazer nos Bairros. Como fragilidade, constatou-se a ausência de uma metodologia definida para controlar o público participante, por meio do registro de quantidade e perfil. Os eventos são abertos e o único registro é fotográfico.

4.1.6 Todos por Um

O projeto, voltado à prevenção secundária, objetivava redirecionar a trajetória de vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade à violência a partir de intervenção na escola. O projeto constituiu, em primeiro momento, um piloto implementado na escola municipal Deputado Antonio Gayoso. É válido mencionar, ademais, que o projeto teve influência direta da experiência congênera desenvolvida do município de Canoas, no Rio Grande do Sul.

Por meio da formação e qualificação de uma Equipe Técnica Territorial (ETT) multiprofissional formada por técnicos que atuam diretamente no território e vinculada à comunidade, propunha-se a elaboração de metodologia e instrumentais que permitissem a identificação e estudo de caso de alunos em situação de vulnerabilidade, com o consequente redirecionamento de sua trajetória de vida e monitoramento do caso, atentando para que a intervenção não produzisse a estigmatização sobre o aluno.

A primeira atividade prevista, *Identificar crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade na escola Antonio Gayoso*, foi realizada no segundo semestre de 2018 partindo do mapeamento dos alunos, identificação de 6 e seleção de 3 deles para acompanhamento, processo realizado junto à escola contando com instrumento de questionário e reuniões de análise e triagem dos casos. Deu-se início ao piloto elegendo um caso para acompanhamento. Durante a avaliação, entendeu-se que era preciso aumentar a presença e participação da escola nas reuniões da ETT.

Sobre a atividade *Qualificar a Equipe Técnica Territorial em metodologia de estudo de caso Ecomapa e Genograma*, esta foi realizada em 2018 junto a cinco dos oito servidores previstos por meio de oficina de metodologia de Ecomapa e Genogra-

ma⁷. Como dificuldade, observou-se a ausência de representante da escola nessa qualificação assim como pouco tempo de formação na oficina. Para aprimorar a qualificação, sugeriu-se a ampliação da carga horária de formação, incorporando conteúdo metodológico e prático para orientar elaboração de instrumentos e promover o engajamento da escola. Sobre o conhecimento metodológico, sugeriu-se também o planejamento do levantamento de outras metodologias de estudo de caso no âmbito da capacitação que ainda seria desenvolvida no contexto do Todos por Um.

Ainda durante o monitoramento, constatou-se que a atividade *Construir instrumentais para Estudo de Caso, Redirecionamento de Trajetória de Vida e Monitoramento do caso* foi apenas parcialmente realizada durante o ano de 2018. Foram criados prontuários para estudo de caso (com base na arquitetura do genograma e do ecomapa) e para o monitoramento (prontuário de evolução do caso), mas faltou elaborar instrumento para o redirecionamento de trajetória de vida.

Das dificuldades identificadas, destacaram-se as lacunas na articulação entre os interesses das diferentes áreas que deveriam trabalhar conjuntamente para a execução da atividade; a infrequência nas reuniões dos profissionais em razão da necessidade de conciliar o projeto com a rotina de trabalho; e a falta de referências sobre outras experiências para se ter parâmetros comparativos. Para superar os obstáculos identificados, sugeriu-se a realização de um cronograma e a fixação de calendário de reuniões, estabelecendo trabalho focado na elaboração de instrumentos, no levantamento de material de referência (casos e instrumentais de referência) e no fortalecimento da capacitação dos profissionais.

Por fim, duas atividades previstas não haviam sido iniciadas no momento da avaliação. São elas *Qualificar a ETT em monitoramento e avaliação* e *Realizar reuniões de casos novos*.

Alguns indicadores de resultados dos projetos foram sistematizados e dão conta dos projetos que ganharam corpo durante a implementação inicial⁸. No ano de 2018 a Frente de proteção obteve os seguintes resultados: 98 procedimentos de fiscalização de bares, onde 56% dos estabelecimentos procuraram o município para se regularizar; 70 notificações pelo Conselho Tutelar, onde 40 adolescentes foram encaminhados para os serviços de proteção especial; 1.357 abordagens

⁷ Metodologia de estudo de caso em abordagem da saúde que visa levantar informações sobre as famílias e pares dos adolescentes, considerando fatores de risco e fatores de proteção.

⁸ Os dados estão esquematizados na Carta Consulta de Teresina, documento elaborado junto ao BNDES a partir do Roteiro e orientações para apresentação de proposta de financiamento ao BNDES.

realizadas pela Polícia Militar e a Guarda Civil Municipal; 4.411 abordagens em fiscalização através de blitz de trânsito, onde 4 veículos foram recuperados e 550 notificações por infrações de trânsito foram expedidas.

Na frente prevenção primária os seguintes resultados foram obtidos: o projeto Sou Capaz capacitou 125 jovens visando o primeiro emprego, 6 foram absorvidos no mercado; o Meu Bairro é Vivo revitalizou 6 praças; o Paz na Escola promoveu oficinas para 1.859 alunos e 51 professores de 4 escolas municipais; o Educando para Prevenir realizou oficinas para 3.744 crianças, alunos de 11 escolas municipais de 6 a 10 anos de idade. Para a prevenção secundária (Todos por Um), o projeto atendeu 3 adolescentes em situação de vulnerabilidade, alunos de uma escola municipal, mapeados através de busca ativa realizada pela equipe Técnica Territorial.



4.2

A avaliação da Segurança Pública pelos jovens de Lagoas do Norte

Seguindo no monitoramento do programa piloto do Vila Bairro Segurança, uma segunda etapa prevista era a aplicação de *survey* sobre a “percepção dos jovens em relação à violência e à segurança na região de Lagoas do Norte”. Tratava-se de uma pesquisa quantitativa que procurava conhecer as opiniões, hábitos e experiências dos jovens moradores na região de Lagoas do Norte no que diz respeito à segurança e à violência tanto na sua região de moradia como no município de Teresina-PI. O *survey* se tratava, na verdade, de uma segunda rodada de resultados de um questionário que já havia sido aplicado em momento anterior à implementação do Vila Bairro Segurança, no ano de 2016.

Assim, os resultados serviriam também como indicadores a respeito da transformação da percepção social sobre o tema geral da violência, com foco na percepção expressa pelos jovens moradores dos bairros que fazem parte da região. Os temas específicos tratados na pesquisa foram: percepções sobre a violência e sensação de segurança, comportamentos e atitudes frente à violência, exposição à violência, experiência e confiança na polícia, acesso à arma de fogo, vitimização na população em relação a crimes e eventos violentos.

A pesquisa foi concebida e analisada pelo FBSP, tendo sido executada pelo Instituto Piauiense de Opinião Pública. O survey foi aplicado no período de 16 de agosto a 02 de setembro de 2019, sendo realizadas 400 entrevistas junto à população de jovens, de 15 a 24 anos, residentes nos 13 bairros da região de Lagoas do Norte. A pesquisa possuía abordagem domiciliar realizada por meio de entrevistas pessoais e individuais e aplicação de questionário estruturado contendo 46 itens e subitens.

A seleção da amostra se deu por meio de amostragem não probabilística por cotas de sexo e faixa etária. O tamanho da amostra para o bairro obedeceu a proporção da população de jovens residentes no bairro frente ao total do conjunto dos 13 bairros pesquisados. A cota de sexo para cada bairro atendeu a proporção de 52% para o sexo feminino e 48% para o sexo masculino, seguindo a distribuição por sexo da população de Teresina. A distribuição da amostra por idade obedeceu a proporcionalidade das faixas etárias de 15 a 19 anos com 45,39%; 20 a 24 com 54,61%.

Resultados por seção:

a) Rotineiras

Essa seção do questionário buscou identificar os principais hábitos dos jovens moradores na região do Lagoas do Norte. Os resultados indicaram que frequentar um grupo religioso é a atividade associativa mais comum entre eles: 38,3% declaram fazer ou já tê-lo feito anteriormente. Entre as mulheres, a participação em um grupo de dança é a segunda atividade mais relatada, com 27,4%. Em comparação à primeira onda (2016), observou-se que a participação em grupo religioso não se alterou, mantendo-se como atividade mais frequentada pelos jovens nas duas ondas da pesquisa, atingindo 35,5% e 38,3% dos jovens. Por outro lado, a participação em projeto social dobrou de 4,1% para 9,8% em 2019.

Em relação às atividades realizadas pelos jovens fora de casa, a principal frequência foi referente a “ir ao shopping, galeria ou centro comercial”, com 79,5%, seguida da atividade religiosa (72,8%). Já a presença em atividades de lazer noturno como festa, bar ou baile foram afirmadas por apenas 30% dos respondentes. A comparação entre as duas ondas da pesquisa não apresentou grande variação na rotina dos jovens, notando-se apenas diferença expressiva no maior acesso a “baile funk, pagode, festa rave ou outra,” atividade reportada por 29,3% dos jovens em 2019 contra 17% em 2016.

b) Desordem urbana

Essa seção tratou da percepção dos jovens em relação às questões de ordem e desordem urbana em seu bairro. Em 2019, as situações de desordem percebidas como mais frequentes envolveram álcool e drogas. “Álcool consumido em local público” foi indicado por 62,3%, enquanto “uso de drogas em local público”, por 56% e “venda de drogas em local público” por 43,5%. Na sequência apareceram “ruas sem asfalto” (39,8%), “lixo e entulho nas calçadas” (25,3%) e “pichação de muros/ casas” (23,8%).

Na comparação com a pesquisa de 2016, observou-se redução em 2019 da maioria das situações de desordem, com diferença significativa para ruas sem iluminação pública, antes percebida por 32,4% dos jovens e agora por 17%. Também houve diminuição da percepção sobre lotes vazios e abandonados, venda de drogas em local público, roubo de carro e de casa, bagunças noturnas. Por outro lado, aumentou a percepção de que há bastante pichação de muros e casas, de 14,9% em 2016 para 23,8% em 2019. Para as demais situações os resultados são semelhantes.

c) Percepções das causas da violência

A seção buscava apreender a percepção dos jovens sobre as razões que levam pessoas a cometerem atos violentos. O uso de álcool e de drogas foram os motivos com os quais os jovens mais concordaram em associar à violência (cerca de 85% o fizeram).

A maior discordância foi com a afirmação de que a falta de religião faz as pessoas cometerem violência, rejeitada por 67,8% dos entrevistados, a maioria dos quais discordando totalmente dessa associação (52,5%). Já nas associações positivas pode-se dizer que os entrevistados deram ênfase antes a motivos individuais, como “provocações”, ciúmes e ações provocadas pelo consumo de bebida alcóolica, do que a situações socioeconômicas ou estruturais, como o fato do sujeito não conseguir sustentar a família ou por terem perdido a esperança na melhoria de vida.

Na comparação entre as duas ondas de pesquisa, destaca-se o crescimento em 2019 da associação entre violência e sentir ciúmes do(a) companheiro(a) e ter preconceito/ ódio racial, sinalizando para maior sensibilização dos jovens em relação a questões de gênero e raça, além de uma maior aceitação da má índole das pessoas como motivação da violência. Em ambas as ondas se sobressaíram as motivações relacionadas o uso de drogas e bebidas, venda de drogas assim como a questões de gênero (“ciúmes”) e de intolerância racial.

d) Sensação de segurança e atitudes em relação à violência

Em relação à sensação de segurança, 56,8% dos jovens de Lagoas do Norte avaliaram que a violência na cidade aumentou entre agosto de 2018 e julho de 2019. Para 34,5% dos jovens, a violência manteve-se a mesma e apenas para 8,8% diminuiu. Aos jovens de Lagoas do Norte também foi perguntado sobre como percebiam a situação de violência no bairro em comparação com a violência na cidade, resultando que a percepção sobre aumento da violência no bairro (38,8%) é menor do que sobre o aumento da violência na cidade (56,8%).

Na comparação entre as duas ondas, houve redução expressiva da sensação de insegurança em relação a 2016, quando 87,7% dos entrevistados haviam considerado que a violência aumentou tanto na cidade como no bairro onde mora no período dos doze meses anteriores à pesquisa, contra 56,8% que o fizeram em relação à cidade e 38,8% em relação ao bairro em 2019.

Em relação à sensação de segurança em espaços públicos e privados específicos, observou-se que em 2019 houve um aumento da sensação de segurança em relação à maioria dos lugares, à exceção de “andando a pé em outros bairros” e “esperando ônibus/lotação”, que permaneceram estáveis.

Figura 15

Percentuais a respeito da sensação de segurança, comparativo 2016-2019

Pergunta: Você diria que, nos últimos 12 meses, a violência NO BAIRRO OU COMUNIDADE ONDE VOCÊ MORA aumentou, diminuiu ou permaneceu a mesma?	2016		2019	
Aumentou IC 95%		87,0%		38,8%
	84,0%	-89,8%	34,1%	-43,6%
Diminuiu IC 95%		2,3%		22,3%
	1,3%	-3,9%	18,4%	-26,5%
Permaneceu a mesma IC 95%		10,7%		38,0%
	8,3%	-13,7%	33,3%	-42,8%
NS/NR IC 95%		0,0%		1,0%
		-	0,3%	2,4%

IC 95%: Parâmetro estimado, amostragem por cotas.

Interativa Pesquisas Ltda e FBSP, 2016; Instituto Piauiense de Opinião Pública Ltda e FBSP, 2019.

Em relação às atitudes tomadas para se proteger da violência, as principais ações citadas foram “afastar-se de pessoas suspeitas na rua” (83,5%) e “evitar andar sozinho” (77,8%). Outro fator importante foi a relação com a polícia nesse ponto:

se por um lado 37,5% dos jovens reportaram já ter procurado a polícia para se proteger, por outro, 15,5% já optaram por “não passar perto da polícia” como fator de proteção. Em comparação com a primeira onda, a pesquisa de 2019 demonstrou, por um lado, que houve diminuição na percepção de que passar perto da polícia aumenta a possibilidade de sofrer violência (passando de 39% para 15,4% a frequência dos que afirmaram que “não passar perto da polícia” é um fator protetivo), por outro, em 2019 caiu a taxa de jovens que procurou a polícia como meio de se proteger (de 72,9% para 37,5%).

e) Exposição à violência

Em relação à exposição à violência, na comparação entre as duas ondas, observou-se redução expressiva, entre 2016 e 2019, da exposição direta ou indireta dos jovens à arma de fogo portada por conhecidos (de 50,5% para 25,5%) e à mortalidade violenta por arma de fogo (42,8% para 30,5%). Porém, quando indagados sobre a exposição a pessoas que não fossem policiais em serviço portando arma de fogo na rua, notou-se que a situação continuou a atingir cerca de 50% dos jovens, sem alteração significativa entre 2016 e 2019.

Ainda que tenha permanecido entre as situações mais frequentes, ao lado de ocorrências de roubos, furtos e agressões, houve redução em dez pontos percentuais na exposição ao consumo ou venda de drogas ilegais na rua em 2019, passando de 72,4% para 63,3%, assim como a percepção sobre pessoas participando de gangues, de 30,7% para 20,3%. Houve ainda o agravamento na relação da polícia com a população, visto que as situações de intimidação de pessoas na vizinhança por policiais cresceram de 7,2% para 14,8% e de agressão de pessoas na vizinhança por policiais, de 5,8% para 9,8%.

f) Vitimização

Sobre a percepção dos jovens em relação à sua vitimização direta e indireta, temos que a vitimização por acidente de trânsito, que constitui majoritariamente evento violento de caráter não intencional, 52,3% responderam positivamente quando questionados se já tiveram algum(a), parente, amigo(a) ou vizinho(a) que morreu em acidente de trânsito. Também foi perguntado aos jovens se já tiveram algum(a) parente, amigo(a) ou vizinho(a) assassinado(a), ao que 56,3% afirmaram ter alguém com quem tinham relação assassinado. Em ambas as ondas de pesquisas realizadas os amigos e vizinhos sobressaem como as maiores vítimas de assassinato, mas se observa aumento expressivo da prevalência de amigos e vizinhos assassinados em 2019.

A exposição direta a casos de homicídio foi verificada por meio da questão “Você já viu de perto o corpo de alguém assassinado(a)?”, a qual 56,8% dos jovens responderam afirmativamente. Houve importante aumento nessa frequência, já que em 2016 a resposta afirmativa a essa questão foi dada por 30,3% dos jovens. Em relação à vitimização direta por agressão, em 2019, verificou-se que 13,5% dos entrevistados reportaram ter sofrido agressão(ões) por arma de fogo, taxa muito próxima daquela verificada em 2016.

Para verificar a frequência de agressões contra os jovens no ambiente doméstico, foi-lhes perguntado sobre comportamentos habituais na relação com os pais e/ou responsáveis. Os comportamentos mais recorrentes são “chineladas, cintadas, vassouradas” habituais para 53,3%, seguidos por “gritos/ xingamentos” (43%) e “tapas, puxões de orelha, beliscões” (40%).

Sobre a vitimização direta, em relação aos “crimes patrimoniais”, destacou-se a vitimização por roubo, crime vivenciado por 37,8% dos jovens ao longo da vida, seguido por furto, reportado por 30,8% dos jovens. Já a vitimização por acidente de trânsito atingiu 16,5% dos jovens e ocorreu em sua maioria nos últimos doze meses, enquanto a vitimização por agressão ou ameaça atingiu 21% dos jovens e na maioria das vezes ocorreu por uma vez e em ambiente público, como andando na rua e outros locais como praças, parques, jardins (60%), seguido por ambiente doméstico, a casa (20,2%).

Nesses casos, a grande maioria dos jovens não procurou nenhum órgão público após o evento de agressão ou ameaça (80%). Apenas 14,3% recorreram à Polícia Civil e 8,3% à Polícia Militar e 20,2% relataram ter registrado um boletim de ocorrência. A comparação entre as duas ondas indica diferença expressiva entre 2016 e 2019, seja no aumento da prevalência da vitimização reportada pelos jovens, de 10,1% para 21%, seja no registro da ocorrência, de 3,9% para 20,2%.

A vitimização por agressão sexual atingiu 30 pessoas, ou 7,5% dos jovens, ao longo da vida, sendo que para um terço destes a agressão ocorreu nos últimos 12 meses. A prevalência foi majoritariamente feminina, vitimando 12% das mulheres e 2,6% dos homens entrevistados.

g) Experiência com a polícia

Sobre o contato dos jovens com a polícia, por um lado, metade dos entrevistados afirma ter presenciado pessoalmente ação eficiente/correta/profissional

de policiais e 39% ter proximidade e/ou convivência com policiais. Cerca de um terço declararam já ter ido à delegacia para registrar ocorrência assim como ter telefonado ao número de emergência 190, e 22% ter chamado a polícia em caso de crime ou ameaça.

Por outro lado, experiências de caráter mais negativo se sobressaíram entre os homens, que foram muito mais abordados pela polícia (61,5%), sofreram mais frequentemente abuso de autoridade (8,3%) e ficaram mais detidos (4,7%) do que as mulheres. Já presenciar pessoalmente violência ou tentativa de extorsão foi igualmente percebida por jovens de ambos os sexos (11,8%) assim como ter a casa revistada (9,8%).

Na comparação entre as duas ondas, destacou-se o aumento das experiências de abordagem policial (de 20,9% para 38,5%), de presenciar ação positiva da polícia (de 38,4% para 49,5%), assim como de maior proximidade com membros da polícia (de 27,8% para 39%). Prevaleceu ainda a percepção de que as situações de caráter positivo são mais eventuais do que muito frequentes, tais como a polícia atender prontamente aos chamados da comunidade, conseguir manter as ruas do bairro tranquilas e ser educada quando aborda pessoas nas ruas.

h) Acesso à arma de fogo

Por fim, entre 2016 e 2019, observou-se uma mudança com a redução expressiva daqueles que consideravam fácil/muito fácil adquirir uma arma de fogo, de 67,9% para 46,3%, o que vai ao encontro da redução da exposição à arma de fogo portada por conhecidos e à mortalidade violenta por arma de fogo, conforme já indicado.



4.3 **Consultas públicas**

No final do mês de novembro de 2019, ocorreu a última etapa do monitoramento previsto na consultoria firmada por parte do Município de Teresina com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Essa etapa se constituía pela realização de duas Consultas Públicas que teriam como objetivo o levantamento de demandas e avaliação de ações identificadas pela população referentes ao Plano de

Ações do Programa piloto do Vila Bairro Segurança, bem como o apontamento de sugestões para melhorias na implementação das ações através de espaços participativos com a população dos bairros de Lagoas do Norte.

O primeiro momento ocorreu dia 28 de novembro de 2019, no Centro de Formação Odilon Nunes, contando com a participação de lideranças comunitárias e profissionais dos serviços locais, como Guarda Municipal, Bombeiros, CRAS, UAPS. O segundo momento foi realizado no Centro Nacional de Cultura da Justiça (Cenajus), com participação de técnicos dos serviços locais, como CRAS, UAPS, e professores e jovens.

Em ambas as Consultas Públicas a programação se dividiu em: a) Acolhimento; b) Apresentação do Programa Vila Bairro Segurança; c) Apresentação da metodologia; d) Socialização e validação dos pontos propostos. A metodologia proposta foi pensada para fomentar a participação da população, dividindo as discussões dos pontos avaliativos e propositivos por meio de três grupos de trabalho distinguidos por cores: Juventudes e oportunidades (GT branco), Cultura de paz e prevenção à violência (GT verde) e Desenvolvimento urbano de qualidade de vida (GT laranja). As discussões foram divididas em um primeiro momento, voltado ao levantamento de problemáticas e potencialidades, e, em um segundo, destinado à avaliação das ações identificadas e à proposição de fortalecimento e/ou execução de novas ações.

1ª Consulta pública:

Os principais temas discutidos nesse primeiro dia de consulta foram as oportunidades de qualificação profissional para a juventude, a construção de áreas de lazer e o reforço da presença policial em áreas críticas. Participaram da consulta 65 pessoas, entre elas lideranças comunitárias, professores, assistentes sociais e agentes de saúde, bombeiros e guarda municipal, de Lagoas do Norte e bairros da Zona Sul.



Figura 16

1ª Consulta Pública em 28/11/2019, Centro de Formação Odilon Nunes



Fonte: SEMCASPI

Figura 17

Andamento da 1ª Consulta Pública em 28/11/2019, Centro de Formação Odilon Nunes



Fonte: SEMCASPI

2ª Consulta pública:

As oportunidades de qualificação profissional para a juventude, o acompanhamento às famílias em situação de vulnerabilidade e a maior articulação entre os serviços locais foram os apontamentos centrais gerados pelos GTs no segundo dia da consulta. Participaram da consulta 64 pessoas, entre elas lideranças comunitárias, professores, assistentes sociais e agentes de saúde e psicólogos de Lagoas do Norte e bairros da Zona Sul.

Figura 18

Consulta Pública em 29/11/2019 - Grupo de Trabalho Branco/ Juventudes e Oportunidades, Cenajus



Fonte: SEMCASPI

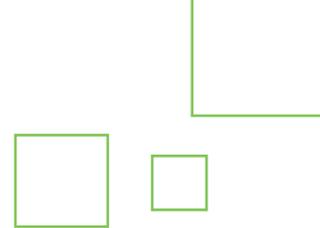
De modo geral, as consultas públicas realizadas acabaram reafirmando o diagnóstico anteriormente realizado a respeito das principais dificuldades e demandas da população do município no que diz respeito aos temas da violência e da sensação de segurança. Questões como as poucas oportunidades de qualificação e emprego para a população jovem, ausência de oferta regular de atividades esportivas e culturais para a comunidade, dificuldades com a rede de proteção do território, casos de violência explícita – assaltos, arrombamentos, tráfico de drogas –, casos de suicídio e automutilação, entre outras, foram retomadas pelos presentes durante as discussões realizadas.

Assim, ainda que as consultas tenham ocorrido mais de um ano após o início da implementação do Vila Bairro Segurança, a percepção geral da população indicou uma realidade social muito próxima daquela verificada no momento anterior ao início do programa. Nesse sentido, a avaliação específica dos projetos desenvolvidos não foi tão detalhada, seja pela dificuldade de identificação nominal das políticas públicas, por meio de uma marca difundida entre os moradores, seja pela percepção de que a violência se mantém como problema relevante a ser enfrentado.

Outro aspecto presente durante as consultas foram as propostas de ações a serem implementadas pelo poder público para mitigar as problemáticas relacionadas na violência. A maior parte das indicações, contudo, já estava abarcada nas ações previstas nos projetos do Vila Bairro Segurança, o que reforça a consonância entre as propostas do programa e a compreensão social sobre quais ações seriam mais efetivas no combate à violência no âmbito municipal.







05

OS LEGADOS DO VILA BAIRRO SEGURANÇA





5.1 Eixo Proteção qualificada

5.1.1 A Estruturação da Guarda Civil Municipal

A Guarda Civil Municipal de Teresina (GCM) havia sido formalmente criada com a Lei Complementar Nº 3.834, de 23 de dezembro de 2008.⁹ A lei dispunha que a GCM teria efetivo de 230 guardas. Contudo, a efetiva implementação da instituição se deu em 2016, com a entrada e formação de 136 guardas.

Em abril de 2017, a Lei Complementar Nº 4.994¹⁰ havia colocado a Guarda Civil Municipal e a Defesa Civil sob o guarda-chuva da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), além de normatizar o porte de arma por parte dos agentes. A mudança realizada em 2017 está vigente até hoje. Anteriormente, a GCM esteve vinculada à Secretaria de Governo e ao Gabinete do Prefeito.

O lapso temporal entre a criação formal da GCM em 2008 e sua implementação em 2016 ocorreu devido aos processos legais e burocráticos. Atualmente, o efetivo da guarda é de quase 400 guardas, a partir da entrada, em 2020, de 261 guardas pelo concurso realizado. A quantidade de guardas dentro da GCM, vale dizer, é bastante significativa por seu tempo de atuação.

O debate a respeito de segurança pública dentro do ente federativo municipal foi fortalecido com a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014), contudo, ainda não foi finalizado. Há pouco consenso sobre o papel das Guardas Civis brasileiras e sobre sua identidade institucional. No entanto, fica claro que a Guarda se diferencia das outras instituições de segurança pública sobretudo em razão da sua função preventiva, tal como previsto:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:
I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

⁹ Lei Complementar nº 3.834, de 23 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://sindsermteresina.com.br/sindserm/wp-content/uploads/2019/08/LEI-COMPLEMENTAR-QUE-CRIOU-A-GUARDA-MUNICIPAL.pdf>>. Acesso em: <15 dez. 2020>

¹⁰ Diário oficial do município. Disponível em: <<https://semcaspi.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/26/2018/11/Lei-gcm-SEMCASPI.pdf>>. Acesso em <15 dez. 2020>

III - patrulhamento preventivo;*IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e**V - uso progressivo da força. (...)**Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:**(...)***III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.** (BRASIL, 2014, grifo nosso).

A questão institucional da Guarda Civil Municipal é um desafio ainda presente. Os principais documentos que regulamentam e colaboram para o bom funcionamento da GCM como o código de conduta e a formalização de responsabilidades e deveres dos guardas ainda não estão formalizados.

Outro desafio da GCM de Teresina está em sua adequação ao Capítulo VIII, artigo 15, parágrafo 1º, do Estatuto Geral das Guardas, o qual prevê: “Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros (...)”. Passados quatro anos da formação da GCM de Teresina, o comando da guarda deve ser realizado a partir de uma seleção interna, respeitando a previsão legal e dando legitimidade à hierarquia. Esse processo se constitui, assim, como um dos desafios a serem enfrentados no futuro em conjunto com a devida institucionalização dos procedimentos e normas da instituição.

Assim, a expansão da GCM se dará de forma adequada a partir da definição de procedimentos necessários para tal. O fato da GCM de Teresina ser armada, como mencionado, contribui ainda mais para a ênfase de ter procedimentos bem delimitados sobre as ações que podem e devem ser tomadas nas diversas situações enfrentadas diariamente pelos guardas e pela administração pública como um todo. A institucionalização dos processos de capacitação, ademais, também passa pela consolidação de uma estrutura institucional da Guarda Civil Municipal de Teresina.

5.1.2 Capacitação da GCM e a criação do Observatório da Violência

A eficiência das políticas públicas deve ser considerada como uma prioridade pela gestão pública, assim como a implementação de políticas públicas com base em

evidências. O monitoramento e a avaliação dos projetos implementados, tanto no nível federal, quanto nos níveis estaduais e municipais, tornam-se peça-chave do processo. Em Teresina, conforme já mencionado, o programa piloto do Vila Bairro Segurança se inspirou em estratégias bem sucedidas em outros contextos, assim como possui a preocupação de realizar o monitoramento de seus resultados, inicialmente a partir no Núcleo de Avaliação e Monitoramento (NAM), dos *surveys* e demais estratégias de diagnóstico realizadas, além da utilização de índices mais gerais sobre violência e segurança pública.

No âmbito da Guarda Civil Municipal, pretende-se criar o Núcleo de Gestão da Informação (NGI). Para isso, foi realizada uma capacitação pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública com guardas selecionados e com perfil para compor o NGI. A escolha dos integrantes se deu a partir da necessidade de realizar a capacitação com um grupo pequeno. Os critérios necessários para a participação da capacitação foram a pretensão de continuar na GCM, a necessidade de ter curso superior completo em áreas correlatas à estatística ou ao manejo de dados e a vontade de se capacitar no tema.

O *workshop* ocorreu entre os meses de agosto e outubro de 2020, a partir de encontros semanais de duração de duas horas, com convidados especialistas nas temáticas apresentadas, em módulo online, devido à situação de pandemia do novo coronavírus. Pautou-se a importância de criar um Núcleo de Gestão da Informação para acompanhamento de resultados, além de servir de base para as ações rotineiras, como mapeamento de *hotspots* e de regiões que devem ser monitoradas. A importância da criação do NGI foi ponto reconhecido pelos guardas presentes, os quais relataram que o Núcleo poderia facilitar o trabalho realizado diariamente.

Em relação ao conteúdo do workshop, os principais temas diziam respeito à informatização das ações realizadas pela GCM. Para a construção do conteúdo a ser tratado nos encontros, foram realizadas conversas com os principais gestores que acompanham a Guarda Civil Municipal e com a equipe técnica da SEMCASPI. Além da importância estratégica do NGI e de casos de sucesso na diminuição dos índices de violência, a partir da focalização de ações da GCM nos pontos mais relevantes da cidade, também foram apontados os desafios e recursos necessários para tal. O workshop culminou com a elaboração, pelos participantes, de um plano de trabalho para a implementação do NGI da GCM, indicando objetivos, atividades, recursos necessários e parceiros estratégicos.

O principal resultado dos workshops realizados foi a construção de um Plano de Trabalho elaborado pelos guardas, com objetivo de criação do NGI. A elaboração do plano foi feita a partir das conversas apresentadas pelos convidados do FBSP, além das discussões realizadas nos encontros, as quais propiciaram debates sobre os recursos disponíveis na cidade de Teresina e sobre a adequação à realidade local.

5.1.3 A GCM na relação com os programas do eixo proteção

Dentro do programa Vila Bairro Segurança, a GCM está envolvida em ações do Eixo da Proteção, principalmente nos projetos Blitz Sufoco e Teresina Protege. Os relatórios de monitoramento e de ações de ambos os programas são realizados de forma conjunta. A atuação se dá à medida que, além do papel preventivo da GCM, essa também tem como sua função legal o uso progressivo da força, podendo atuar no eixo da proteção do VBS. É válido enfatizar que o seu papel se diferencia substancialmente do papel da Polícia Militar e a atuação em conjunto com a instituição estadual é de grande valia para GCM.

A visibilidade do Vila Bairro Segurança, em grande medida, se fortaleceu com a função protetiva do programa, com a atuação da Guarda Civil Municipal. A presença física dos guardas nos espaços públicos da região corroborou com a legitimidade do programa e com a percepção da população sobre a segurança nos pontos da cidade. A avaliação dos diversos atores que estão envolvidos no Vila Bairro Segurança é positiva em relação às ações da guarda, tanto no Blitz Sufoco, quanto no Teresina Protege. Ambos os projetos têm a GCM como ator central na articulação das atividades e metas a serem alcançadas.

Os projetos do Eixo Proteção consolidaram dentro do Vila Bairro Segurança a atuação articulada de órgãos municipais e estaduais com vistas a objetivos comuns. O desafio de articular diversos atores, presente nas políticas públicas intersetoriais como um todo, pôde ser superado nesses dois programas. O programa Teresina Protege articula atores do judiciário, executivo, comunidade e familiares para colaborar na implementação da política. O envolvimento da GCM nos projetos do Eixo Preventivo ainda demonstra desafios a serem superados na continuidade da política, no entanto, alguns avanços importantes foram realizados nas políticas mencionadas abaixo.

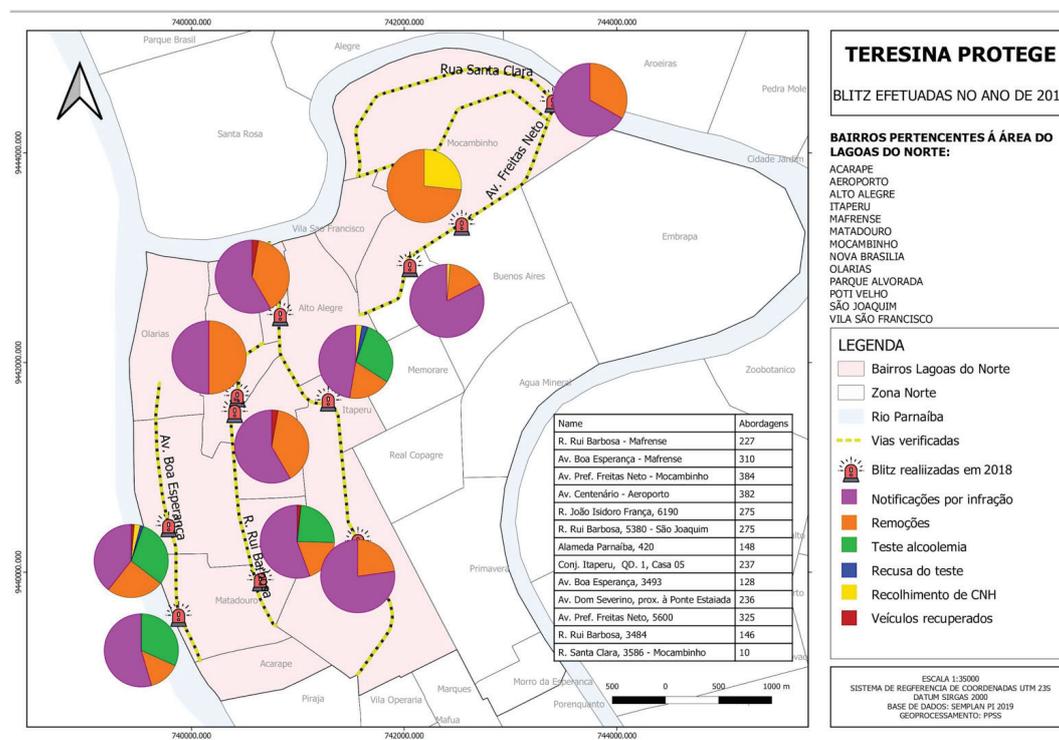
1. A GCM no Blitz Sufoco

Conforme já descrito, as principais ações do Blitz Sufoco consistem em realizar operações para o controle do uso de drogas ilícitas e armas em espaços e vias públicas, bem como a fiscalização de veículos e condutores. A atuação da Guarda Civil Municipal é realizada em conjunto com a Polícia Militar, instituição estadual, que colabora na implementação da política pública, bem como para que os órgãos possuam uma comunicação produtiva e que as suas funções não sejam sobrepostas. O Conselho Tutelar e a 1ª Vara da Infância e da Juventude também devem atuar no Blitz Sufoco. A interlocução entre os diversos atores deve se consolidar para que o projeto seja totalmente implementado, sendo esse o principal desafio que se coloca para o próximo período.

O monitoramento das placas dos veículos, a fim de evitar o furto e o roubo de veículos, é realizada pela GCM. O aprimoramento dessa atividade necessita da implementação do Núcleo de Gestão da Informação na instituição, com o uso de aplicativos e softwares que automatizam os procedimentos e facilite a expansão para os outros bairros da cidade, além da região de Lagoas do Norte.

Figura 19

Blitz realizadas pela GCM, em 2018, dentro do escopo do Blitz Sufoco



Fonte: SEMCASPI

2. A GCM no Teresina Protege

Como já mencionado anteriormente, o principal objetivo do projeto é a fiscalização de bares e outros estabelecimentos comerciais a fim de reprimir a venda de bebidas alcoólicas para crianças e adolescentes. A fiscalização de alvarás dos bares e restaurantes faz parte do rol de atividades do programa. Campanhas de conscientização, tanto para os jovens quanto para os seus responsáveis, também fazem parte do escopo do Teresina Protege, além do encaminhamento, caso necessário, a outros órgãos de cuidado com os adolescentes em questão. O trabalho, assim, é feito de forma conjunta na região do Lagoas de Norte, envolvendo diversos parceiros institucionais: Guarda Civil Municipal, SEMCASPI, Polícia Militar, Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, entre outros. As abordagens são realizadas nos estabelecimentos a fim de monitorar e denunciar quais deles estão comercializando bebidas alcoólicas a jovens sem idade suficiente.

Abaixo apresentamos algumas fotos de abordagens realizadas, tanto no Blitz Sufoco quanto em ações do Teresina Protege:

Figura 20

Atuação no contexto dos projetos Teresina Protege e Blitz Sufoco



Fonte: SEMCASPI

Figura 21

Abordagem referente ao projeto Teresina Protege



Fonte: SEMCASPI

Figura 22

Atuação da GCM fechando estabelecimentos que estavam desrespeitando o Decreto Municipal, a respeito das recomendações da OMS de distanciamento social



Fonte: SEMCASPI

Figura 23

Operação dos projetos Teresina Protege e Blitz Sufoco, realizada em 20 de maio de 2019



Fonte: SEMCASPI



5.2 Eixo Prevenção

5.2.1 Projetos de convivência escolar

Na mesma linha do Educando pela Paz, o projeto Paz na Escola previa a promoção da cultura de paz por meio de ações educativas dirigidas a alunos, professores e pais dos alunos nas escolas de Ensino Fundamental. Com o objetivo de fortalecer a articulação intersetorial e a metodologia do projeto, o FBSP ofertou a atividade chamada *Capacitação orientada ao Paz na Escola*, com três módulos de 16 horas cada. O primeiro módulo ocorreu em 05 e 06 de novembro de 2019 na SEMCASPI e na UPS Lagoas do Norte, respectivamente, e as aulas foram ministradas pelas consultoras Caren Ruotti e Clarice Lopes, no Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo.

Partindo dos resultados do curso *Convivência e Violência na Escola*, já apresentados, foram eleitos temas prioritários e estruturadas atividades práticas que pudessem subsidiar o delineamento metodológico do projeto e sua implementação nas escolas de ensino fundamental II (6º a 9º ano). No primeiro módulo, a composição dos participantes englobou, na sua maioria, diretores, coordenadores pedagógicos e professores da rede municipal de ensino (tanto do nível fundamental I e II quanto de educação infantil). Além disso, teve a participação de gestores / servidores das secretarias municipais da Assistência Social, da Educação, da Juventude e do Planejamento (UGP Lagoas do Norte) e da Guarda Municipal, somando mais de 40 participantes.

Durante as primeiras atividades realizadas, sobretudo por meio da construção de um Mapa Conceitual, os participantes apontaram a necessidade de implementação das propostas definidas anteriormente no curso *Convivência e Violência na Escola*. Nesse sentido, procurou-se esclarecer que o objetivo da capacitação era justamente oferecer subsídios metodológicos para implementação das ações elencadas no âmbito do Projeto Paz na Escola, tais como rodas de conversas, oficinas entre alunos, e entre alunos e professores, oficinas para professores, recreio monitorado com jogos, resgate de brincadeiras e músicas educativas, dinâmicas de sensibilização e palestras para professores e comunidade escolar.

As ações deveriam considerar as temáticas já identificadas durante a realização do diagnóstico, tais como, a recorrência de atitudes que refletem e afirmam valores discriminatórios no ambiente escolar, brigas durante os intervalos entre as aulas, brigas e xingamentos entre meninos, entre meninos e meninas e entre meninas, dificuldade de interação entre meninos e meninas, sendo recorrentes brincadeiras diferenciadas no recreio segundo o gênero, agressões nas redes sociais, indisciplina, automutilação, dificuldades na relação professor-aluno, entre outros.

Um dos aspectos levantados como fator central para o sucesso na implementação das ações de intervenção foi a responsabilidade institucional pela coordenação do projeto. Este surgiu como um aspecto central a ser definido a fim de viabilizar a implementação do projeto, ponto que foi discutido na capacitação descrita a seguir.

Entre os meses de setembro e outubro de 2020, as consultoras do FBSP ofertaram a continuação desta capacitação no formato *online*, tendo em vista as necessárias medidas de distanciamento social no contexto da pandemia de Covid-19. A capacitação contou com a participação da equipe técnica na SEMCASPI e da SEMEC, de forma a fortalecer a articulação já presente no Paz na Escola e a inter-

locação entre os atores de ambas as secretarias. Estavam presentes também professores e diretoras pedagógicas das escolas da cidade. Foram realizados quatro encontros que pautaram a violência dentro do ambiente escolar, demonstrando que a escola também pode ser um local em que a violência é presente e, assim, deve ser enfrentada.

Pactuou-se, ao longo das reuniões realizadas por videoconferência, que deve existir uma metodologia e um tema em comum para a devida aplicabilidade do projeto dentro do Paz na Escola. A metodologia estabelecida pelo grupo foi o uso de linguagens lúdicas para tratar as diversas formas de violência – aqui, foi levantada, por exemplo, a violência de gênero e o racismo. A temática pactuada como mais relevante para ser tratada nas salas de aula e nos outros ambientes que as escolas propiciam foram os direitos humanos, e toda a ampla gama de temas que podem ser desenvolvidos a partir daí. Para o sucesso e a continuidade do programa, uma técnica de cada secretaria (tanto da SEMCASPI quanto da SEMEC) ficaram responsáveis por centralizar as discussões sobre o Paz na Escola, com o objetivo de levar o projeto adiante. O monitoramento e a avaliação do Paz na Escola, com esse formato implementado, persistem como um desafio a ser enfrentado.







06

APRENDIZADOS E DESAFIOS PARA A EXPANSÃO DO VILA BAIRRO SEGURANÇA

Vilabairro 
Segurança





6.1 Avaliação geral do programa

Nesse tópico, passamos a sintetizar alguns dos aprendizados do piloto do programa Vila Bairro Segurança após dois anos de sua implementação, destacando os principais avanços e dificuldades observados nos projetos e apontando, em seguida, os principais focos de atuação considerados essenciais para a continuidade e expansão do programa no próximo ciclo.

Em relação ao Eixo Protetivo, os projetos **Teresina Protege** e **Blitz Sufoco** tiveram atuação fortalecida e continuada no que se refere às atuações operacionais, conforme já descrito anteriormente. As ações de fiscalização de bares e postos de conveniência com foco na repressão da venda de bebidas alcóolicas para crianças e adolescentes, bem como as operações de fiscalização com foco no controle de drogas ilícitas e de armas em espaços públicos foram identificadas como bem sucedidas durante os monitoramentos realizados, tanto pela frequência das ações, como pelos resultados em termos de quantidades de atuações e apreensões.

Por outro lado, as ações com maior foco preventivo em ambos os projetos não conseguiram se fortalecer ao longo do tempo. Um dos principais fatores apontados para isso foi a dificuldade de articulação com o Conselho Tutelar e com a Vara da Infância e Juventude que não foram incorporados na rotina de ações dos projetos. Assim, poucos casos identificados durante as ações operacionais com indicativo para seguirem acompanhamento pela rede de proteção foram devidamente encaminhados aos órgãos.

Em relação aos projetos eminentemente preventivos voltados às ações com estudantes das Escolas Municipais, como **Educando para prevenir** e **Paz na escola**, a principal barreira para a sua devida implementação na rotina escolar foi a necessidade de incluí-los no planejamento escolar oficial, buscando contemplar as ações dos projetos com as datas, temas e tipos de abordagem já existentes no plano escolar.

Além disso, as metodologias das oficinas oferecidas podem ser mais bem elaboradas, aproveitando com mais ênfase o conhecimento adquirido durante o *Curso de Convivência* e a *Capacitação orientada ao Paz na Escola*, espaços de qualificação destinados justamente à inserção da prevenção à violência no ambiente escolar. Os órgãos da rede municipal de proteção, como Conselho

Tutelar, também precisam ser incluídos no momento desse planejamento, sobretudo porque serão os responsáveis pelos encaminhamentos dos casos identificados como mais vulneráveis.

Em relação ao *Curso de Convivência*, a avaliação geral realizada pelos participantes e gestores foi positiva, entendido como um espaço necessário e qualificado, sobretudo para os professores das Escolas Municipais. O principal entrave para seu amplo funcionamento foi a dificuldade em garantir a participação de Guardas Civis Municipais no decorrer dos módulos oferecidos, o que prejudicou este aspecto de sua capacitação e a consequente atuação desses profissionais no que diz respeito ao aspecto preventivo do Vila Bairro Segurança, como é o caso do projeto Educando para prevenir.

No que tange ao projeto **Todos por Um** a metodologia inicial indicada não possibilitou a produção de resultados passíveis de serem medidos por meio de indicadores, o que foi considerado um entrave importante para a defesa da importância da continuidade do projeto. Contudo, após realização de capacitação junto a outras experiências, além da contratação de consultoria específica, revisou-se a metodologia de busca ativa para que seja possível ao projeto alcançar os jovens em situação de maior vulnerabilidade e que, atualmente, não estão integrados às políticas públicas como educação, assistência social, cultura, esporte e lazer. A metodologia de busca ativa revista encontra avaliação positiva por parte dos gestores e deve voltar a ser implementada tanto no âmbito do programa Vila Bairro Segurança, como em outros projetos da SEMJUV.

No projeto **Meu bairro é vivo**, as ações de iluminação das paradas de ônibus enfrentaram dificuldades de viabilização prática, assim como a atividade prevista de apresentações artísticas em espaços públicos que necessitava de viabilização de transporte para as bandas e artistas. Ainda assim, foram realizadas ao menos oito apresentações. Sobre a implementação de academias populares nas praças, verificou-se a ocorrência de ações em 4 praças/bairros de Lagoas do Norte. Contudo, também se constatou uma fragilidade nos mecanismos para controle do público participantes, o que impossibilita o monitoramento da adesão social às atividades.

A atual situação dos projetos aponta, portanto, para um cenário atual em que o quadro de programas implementados no guarda-chuva do Vila Bairro Segurança se consolida da seguinte forma:

Figura 24

Quadro do programa com as configurações atuais

Vila Bairro Segurança					
Eixo Prevenção				Eixo Proteção	
Prevenção Primária			Prevenção Secundária	Controle Administrativo	
Sou Capaz Formação profissional e geração de renda	Meu Bairro é Vivo Transformação e ocupação de espaços públicos	Paz na Escola Cultura de paz nas escolas	Todos por Um Redirecionamento de trajetórias de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade	Teresina Protege Fiscalização de estabelecimentos	Blitz Sufoco Controle do espaço público em relação a uso de drogas e armas

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas com gestores públicos do município.

Já no que se refere aos **processos de monitoramento e governança** do Vila Bairro Segurança, o NAM, apesar de ter sido inicialmente idealizado como Núcleo responsável pelo monitoramento do programa, por meio do qual os principais gestores envolvidos deveriam realizar rodadas de avaliação com as demais Secretarias envolvidas, a sua criação não chegou a ser efetivamente formalizada. Desta forma, a criação deste espaço institucional pode contribuir com o fortalecimento metodológico do programa no contexto de sua expansão.

Além disso, a previsão de indicação de coordenadores específicos para cada um dos projetos do Vila Bairro Segurança não foi executada para todos os projetos, o que dificultou a centralização das ações e a realização do monitoramento.

A ausência de coordenadores designados para cada projeto se somou à ausência de uma frequência de reuniões de trabalho, conforme indicado no plano de monitoramento apresentado, e as consequentes lacunas em termos de sistematização dos indicadores de resultados. Ademais, alguns processos de monitoramento, como a terceira onda do *survey* com jovens da Região de Lagoas do Norte e nova rodada de avaliações com gestores dos projetos, que estavam previstos para serem realizados no decorrer do ano de 2020, tiveram que ser adiados em razão da situação de pandemia de COVID-19 que se instalou no país a partir do mês de março.



6.2

O Vila Bairro Segurança durante a pandemia de COVID-19

Entre março e abril de 2020, os estados brasileiros aplicaram medidas de distanciamento social com o objetivo de controlar a disseminação do vírus Sars-Cov-2, causador da doença Covid-19. O fechamento temporário de escolas, comércios, serviços, entre outros estabelecimentos, foi fundamental para que o número de mortes causadas pela doença fosse mitigado; as medidas tomadas, mesmo que com diferenças entre as cidades e entre os países, alteraram, entre outras mudanças, a forma como o Estado presta o serviço à seus cidadãos.

Em Teresina, o decreto municipal nº 19.540, de 21 de março de 2020, o qual

Dispõe sobre a adoção de medidas urgentes, inclusive com a suspensão do funcionamento de todos os estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, bem como as atividades da construção civil, exceto os estabelecimentos que menciona, para enfrentamento da calamidade na saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no Município de Teresina, e dá outras providências; (TERESINA, 2020).¹¹

estabeleceu novas diretrizes de funcionamento da cidade. Como consequência, o programa Vila Bairro Segurança teve suas atividades adaptadas ou temporariamente suspensas devido ao novo contexto.

A continuação da capacitação do projeto Paz na Escola, a qual teve seu primeiro módulo presencial, foi adaptada ao módulo *online*, com encontros pela plataforma *Zoom* e com atividades remotas. O *workshop* sobre o Núcleo de Gestão da Informação à Guarda Civil Municipal também aconteceu de forma *online*. A nova edição do *survey* sobre a percepções dos jovens de Lagoas do Norte sobre a violência, que seria realizada no segundo semestre de 2020 precisou ser adiada em função das medidas de distanciamento social.

As atividades rotineiras da GCM foram alteradas substancialmente, de maneira que os guardas passaram a atuar com o objetivo de fiscalização para o cumprimento das medidas de distanciamento social e das medidas sanitárias a fim

¹¹ Decreto Municipal nº 19.540, de 21 de março de 2020. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/todos-os-documentos/decreto-19-540-21-03-2020-suspensao-atividades-economicas/>>. Acesso em: <18 dez. 2020>.

de evitar a disseminação do vírus. O monitoramento dos locais, impedidos de funcionar devido às condições, foi realizado pela Guarda Civil Municipal, dentro do guarda-chuva de ambos os projetos: Blitz Sufoco e Teresina Protege. Com a reabertura, o respeito aos horários impostos e o limite da capacidade, evitando aglomerações, também foram ações da GCM. A atuação da guarda foi vista como positiva pela população, no sentido que o governo municipal se fez presente e colaborou para o enfrentamento das dificuldades impostas pela pandemia.



6.3

Institucionalização dos processos de monitoramento, avaliação e governança: recomendações para o novo ciclo do Vila Bairro Segurança

O levantamento realizado para a formulação da presente publicação demonstrou alguns desafios para o próximo ciclo de desenvolvimento e expansão do Vila Bairro Segurança, saindo de um programa piloto em direção a sua consolidação enquanto uma política municipal de prevenção à violência. Como ponto central desta reflexão, cabe destacar o enorme desafio de realizar políticas públicas intersetoriais, além da necessidade de se garantir a atuação de uma equipe técnica focalizada no programa. Vale enfatizar que essas questões não são específicas do Vila Bairro Segurança, mas um desafio para as políticas públicas municipais como um todo.

Como forma de aperfeiçoar sua governança, é importante pensar a criação de um comitê gestor do programa como um passo importante para a institucionalização do Vila Bairro Segurança, na medida que criar um núcleo central de gestão do programa, liderado pelo chefe do executivo municipal ou por um secretário municipal designado demonstraria a relevância e a prioridade da política pública na agenda municipal. Essa gestão seria responsável por melhorar trabalhar a articulação e a intersectorialidade, além de transpor ruídos de comunicação entre as diversas secretarias. Um programa de prevenção à violência pressupõe essa articulação não apenas no nível da gestão municipal, mas também com os demais órgãos envolvidos no programa, como a Polícia Militar, Polícia Civil, Secretaria de Segurança Pública, Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, entre outros atores importantes. Um dos exemplos que pode servir de inspiração para a criação do comitê são os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M),

criado pioneiramente na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, em 2003 (SPANIOL, 2016).¹²

Além disso, é importante que a gestão municipal continue investindo na interlocução com a comunidade para o fortalecimento da governança desta política pública, tanto para a constante atualização do diagnóstico dos principais problemas a serem enfrentados, quanto para a reflexão sobre as estratégias de enfrentamento e sobre os resultados alcançados.

Institucionalizar as metodologias a serem aplicadas nos programas dentro da política pública do Vila Bairro Segurança, com sua formalização, também poderia corresponder a uma maior consolidação da política. Esse ponto também ajudaria a superar o desafio da equipe técnica específica para o programa quando a reserva de recursos humanos não for possível, na medida em que os documentos formalizados colaborariam no processo de disseminar a experiência e aprendizados já adquiridos com equipes técnicas anteriores. Vale ressaltar ainda que quando as metodologias e ações tomadas estão documentadas, a tendência de continuidade do programa, mesmo com a mudança de gestão municipal, se fortalece, mesmo que por meio de ajustes nas ações e metodologias.

Por fim, o desafio de monitoramento também se faz presente nessa política pública. Realizar avaliações constantes dos processos e das ações realizadas é necessário para a continuidade e garantia da eficiência, efetividade e eficácia do programa Vila Bairro Segurança. O monitoramento das atividades dos programas e do impacto na melhora dos índices de violência na região do Lagoas do Norte é um processo que deve ser realizado de forma institucionalizada dentro do Vila Bairro Segurança, por meio da produção de indicadores continuados que meçam tanto a ocorrência de crimes no território, como a percepção social sobre a sensação de segurança e sobre a funcionalidade das ações dos projetos vinculados ao programa. Neste sentido, o acompanhamento dos indicadores de produtos e de resultados, conforme proposto no Painel de Monitoramento é uma ação que deve ser priorizada na medida em que se busca dar continuidade e expandir o programa.



¹² SPANIOL, Marlene Inês. *Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: Desafios e Experiências no Campo da Segurança Pública* (Tese de Doutorado, PUC-RS). Porto Alegre, 2016.



07

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se percebe a partir da leitura desta publicação, o Vila Bairro Segurança consolidou-se enquanto um programa piloto de prevenção à violência no município de Teresina, aliado à criação da Guarda Civil Municipal. É importante destacar que, embora o envolvimento dos municípios com atores complementares no desenvolvimento da política de segurança pública não seja uma novidade no plano nacional, o comprometimento deste ente federativo com a questão não se dá de forma automática, demandando vontade política e qualificação técnica para se efetivar. Desta forma, é importante reconhecer o enorme esforço que o município de Teresina fez neste sentido nos últimos anos, por meio de consultoria especializada, inspirando-se em experiências bem-sucedidas em nível nacional e internacional, além de investir na capacitação dos profissionais.

Embora o crescimento, fortalecimento e aperfeiçoamento do programa seja uma necessidade importante, saindo de um piloto para sua expansão nos demais territórios do município, há que se reconhecer que muito já foi realizado. Da avaliação desta primeira experiência piloto aqui narrada, é possível extrair aprendizados e tecer recomendações, conforme explicitado acima, para que a política municipal de prevenção à violência de Teresina possa se consolidar e beneficiar cada vez mais jovens, comunidades e preservar vidas.

Vilabairro 
Segurança





**A EXPERIÊNCIA
DO PROGRAMA PILOTO
E OS DESAFIOS PARA
A CONSOLIDAÇÃO DE UMA
POLÍTICA MUNICIPAL DE
PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA EM
TERESINA/PI**

