

Programa
Cidades
Sustentáveis

PARCERIA



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

01

Guia Segurança no Município

**ESTUDO DE CASO DE TRÊS EXPERIÊNCIAS DE
PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA EM ÂMBITO MUNICIPAL**

Caminhos para construção de uma cultura de paz

ISBN 978-65-89596-13-4

01

Guia Segurança no Município

COORDENAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO

Coordenação do projeto

Zuleica Goulart

Equipe

Airton Goes
Assessor de conteúdo

Aline Redorat
Assistente de coordenação

Ana Cândida
Assessora de Boas Práticas

Beto Gomes
Coordenador de conteúdo

Camila Abeid
*Assistente de Relações
Institucionais e Captação*

Camila Maciel
*Assessora de Relações
Institucionais e Captação*

Carolina La Terza
Assessora de Projetos

Christiane Millani
Assessora de Mobilização

Clara Meyer Cabral
Coordenadora de Indicadores

Herbert Gris
Coordenador de Comunicação

Igor Pantoja
Assessor de Mobilização

Jorge Abrahão
Coordenador Geral

Karoline Coelho
Produtora de conteúdo

Laura Dourado
Assessora de Mídias Sociais

Paloma Lima
Estagiária de Projetos

Sérgio Helene - assessor de
Planejamento

Thais Herig
Assessora de Projetos

Thiago Valentim
*Coordenador Administrativo
Financeiro e Recursos Humanos*

Valquíria Mendes
Serviços gerais

Zuleica Goulart
*Coordenadora do Programa
Cidades Sustentáveis*



Instituto
Cidades
Sustentáveis



Programa
Cidades
Sustentáveis

FICHA INSTITUCIONAL

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Conselho de Administração

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*

Marlene Inês Spaniol – *Presidente*

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Marcio Júlio da Silva Mattos

Patrícia Nogueira Proglhof

FICHA TÉCNICA

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Equipe Administrativa

Antônia de Araujo

Débora Lopes

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Coordenador de Projetos

David Marques

Coordenadora Institucional

Juliana Martins

Pesquisadoras/es

Amanda Lagreca

Betina Barros

Beatriz Teixeira (estagiária)

Dennis Pacheco

Iara Sennes (estagiária)

Isabela Sobral

Thaís Carvalho (estagiária)

Equipe do projeto

Felipe Sampaio de Almeida – *Coordenação*

David Marques – *Coordenação-técnica*

Betina Barros

Amanda Lagreca

APOIO



FORDFOUNDATION

Sumário

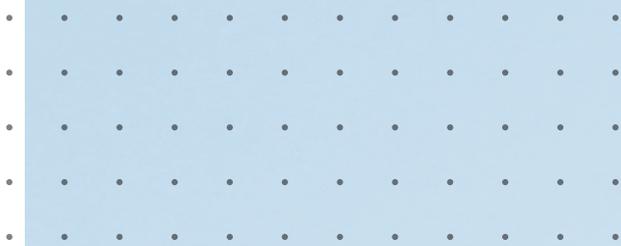
Apresentação	6
1. O Município e a Segurança Pública	8
2. O Município e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)	15
3. O Caso de Medellín	19
4. Três experiências brasileiras de projeto de Segurança Pública no âmbito do município	23
4.1. Pelotas	25
4.2. Belo Horizonte	33
4.3. Recife	41
5. Proposta inicial de caminho para a constituição de uma política de segurança pública de prevenção à violência em nível municipal	54
5.1. Preparação e diagnóstico	55
5.2. Engajamento com a comunidade	56
5.3. Formulação do plano e pactuação social	56
Considerações finais	61
Referências	62

Índice de figuras:

- Figura 1: Metodologia simplificada do Pacto Pelotas pela Vida **26**
- Figura 2: Eixos e estratégias do Pacto Pelotas pela Vida **28**
- Figura 3: Indicadores utilizados para cálculo do IVJ **34**
- Figura 4: Territórios de Gestão Compartilhada (TGC) **35**
- Figura 5: Eixos de atuação da segurança pública municipal **38**
- Figura 6: Atuação no município na pauta de segurança pública **38**
- Figura 7: Indicadores utilizados no ODS 16 para o cumprimento das metas **40**
- Figura 8: Parcerias com outros serviços estatais a serem oferecidos nas unidades do COMPAZ **50**
- Figura 9: Resultados do ano de 2018 no COMPAZ Escritor Ariano Suassuna **50**
- Figura 10: Modelo de gestão do Pacto pela Vida de Recife **52**

Índice de tabelas:

- Tabela 1: Roubo a pedestres e total de ocorrências criminais em Pelotas – 1º semestre (2017-2020) **31**



Apresentação

É com grande prazer que o Programa Cidades Sustentáveis lança este **Guia Segurança no Município**, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e com o apoio da Fundação Ford. Nossa expectativa é de que ele possa servir como uma importante ferramenta para o enfrentamento deste que é um dos maiores problemas do Brasil.

O nível de violência é um dos mais importantes indicadores de qualidade de vida num país e numa cidade. A promoção da cultura de paz e o acesso à justiça são objetivos cristalizados na Agenda 2030, por meio do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, a ser perseguido por todos os países, Estados e municípios até o ano de 2030. Entretanto, para além de um compromisso político, a questão da prevenção à violência se revela uma necessidade premente numa sociedade violenta como a brasileira.

O contexto, infelizmente, corrobora a necessidade de se refletir sobre a questão da prevenção à violência e da segurança pública em nível local, de maneira a aproximar essa discussão da população, da sociedade civil local e dos gestores públicos municipais. A pauta da segurança não pode mais ser negligenciada no debate sobre as cidades, sob pena de se perderem investimentos feitos em diversos setores, das áreas sociais à infraestrutura, e pela sensação generalizada

de insegurança entre a população. Nunca é demais lembrar que 70% da população brasileira tem sua rotina alterada por conta da violência¹. Com isso, o próprio direito constitucional de ir e vir fica prejudicado. A segurança pública deve, portanto, fazer parte dos projetos de cidade, seja nos programas de governo, seja nos planos de metas e nos planos plurianuais, com base numa visão mais geral sobre o tema, a ser construída e debatida em nível municipal, por meio de estruturas participativas, como os conselhos municipais, e de legislações que instituem as políticas municipais de segurança urbana.

Em que pese o poder de polícia estar limitado aos Estados e à União, os municípios podem, e devem, ser agentes de transformação social, contribuindo ativamente para o planejamento de ações integradas com vistas à prevenção e à redução da violência. Em diálogo com soluções voltadas para a redução de desigualdades sociais e para a garantia de direitos, a promoção da cidadania deve ser o princípio maior a partir do qual será possível reduzir conflitos e, sobretudo, preservar a vida. Os casos de Pelotas (RS), Belo Horizonte (MG) e Recife (PE) ilustram as estratégias adotadas por cidades de diferentes regiões do país, tendo como pontos em comum

1 Dado extraído de pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria em 2017, disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/03/retratosdasociedadebrasileira.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2022.

a integração entre áreas da gestão pública e o olhar atento às questões territoriais.

Buscamos, assim, contribuir, por meio desta importante parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, para a ampliação do reconhecimento do poder público municipal como promotor de cidades mais seguras, democráticas e sustentáveis.

Numa segunda etapa desta parceria, será construído o *Guia Metodológico de Promoção de Ações Intersectoriais e Prevenção da Violência em Nível Local*, consolidando aprendizados e oferecendo ferramentas aos gestores públicos, à sociedade civil e aos cidadãos para engajamento nessa proposta de desenvolvimento de uma cultura de paz.

Jorge Abrahão
Coordenador Geral

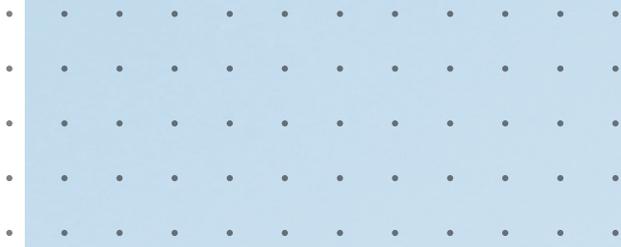


Este é o primeiro produto da parceria celebrada entre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o Programa Cidades Sustentáveis para a elaboração de *Guia metodológico de promoção de ações intersectoriais e prevenção da violência em nível local*. O projeto busca apresentar ações estratégicas de prevenção à violência urbana que possam ser realizadas em nível local e regional, permitindo a melhor implementação de políticas de acesso a equipamentos urbanos e a garantia dos direitos humanos dos habitantes das cidades.

Com este produto, e nos estudos de caso aqui contidos, pretende-se estabelecer as linhas gerais em termos de ações e estratégias em políticas públicas de segurança que serão adotadas, posteriormente, no desenvolvimento do *Guia (Produto 2)*. O documento está dividido em três partes. Na primeira, constituída pelos dois primeiros capítulos, apresentam-se as principais possibilidades de governança em segurança pública por parte do Município e o ordenamento

legal da segurança no país. Na segunda, são elencados a experiência internacional de Medellín, na Colômbia, e os três casos nacionais selecionados como boas práticas de políticas públicas municipais em segurança. Para a definição dos três casos dentre o conjunto mais amplo inicialmente levantado, levou-se em conta a quantidade de informações disponíveis nos sites institucionais das prefeituras, a diversidade regional, o tamanho da cidade (diferenciando as capitais dos demais municípios), a capacidade de implementação das políticas e os diferentes tipos de estratégias de atuação municipal.

Por fim, a terceira parte delimita uma proposta inicial de estrutura para um *Guia* de Plano Municipal de Segurança Pública construída a partir do que foi observado nas experiências-modelo, que se divide em: a) etapas a serem realizadas para a implementação do Plano e seu monitoramento posterior; b) Eixos de Ação, a partir dos quais estão agrupados os projetos e as ações propostos pelo Plano.



1. O Município e a Segurança Pública

“De nada servem os valores (e princípios) se não existe uma oferta urbana (de serviços e espaços públicos) que permita viver de acordo com eles”.

Alonso Salazar, ex-prefeito de Medellín.

INTRODUÇÃO

A vida acontece nas cidades para mais de 85% da população brasileira. E para os demais 15%, as cidades são centros de serviços públicos e privados, local de trabalho ou de passagem. Seja qual for o porte do município, todos eles enfrentam o desafio de garantir a segurança de seus cidadãos.

Contudo, a Constituição Federal do Brasil de 1988 dedicou pouca atenção à segurança pública e, menos ainda, ao papel dos municípios nessa área das políticas públicas. Mesmo assim, atualmente eles têm responsabilidades claramente definidas em relação à redução e à prevenção das causas e dos fenômenos que provocam e reproduzem a violência.

Diversos estudos realizados no Brasil e no exterior demonstram que o sentimento de insegurança da população depende muito mais das condições de uso e conservação

dos espaços e serviços públicos do que da ocorrência criminal em si. Da mesma forma, degradação, projetos mal elaborados e abandono de espaços públicos oferecem aos delinquentes uma sensação de impunidade e dão oportunidade para a realização de atos delituosos.

São fenômenos que se encontram ao alcance das atribuições municipais relacionadas com a segurança pública, especialmente após a publicação da Lei do SUSP (Lei 13.675/2018). Cuidar dos espaços públicos, facilitar a convivência entre os moradores e priorizar pedestres, idosos, crianças e pessoas com deficiência são assuntos que podem ser tratados pelo planejamento municipal, com foco na prevenção da violência urbana.

As prefeituras e as demais instituições da municipalidade constituem os representantes

do Estado mais próximos da vida cotidiana dos cidadãos. Praças seguras e atraentes, calçadas, saneamento, iluminação, políticas para primeira infância, atividades culturais, guardas municipais de proximidade, proteção das mulheres e público LGBTQIA+ são responsabilidades da gestão municipal. Cidades bonitas, limpas, saudáveis, movimentadas, bem cuidadas, iluminadas e alegres são cidades seguras.

Para isso, a prefeitura tem o papel fundamental de coordenar as ações de segurança urbana que ocorrem na cidade sob sua administração, mesmo não tendo comando sobre as polícias

estaduais. O planejamento da prevenção à violência (mesmo se tratando de violência armada), a promoção da cultura de paz, o ordenamento territorial, a ação policial preventiva, a proteção às mulheres, a inclusão e defesa social dos públicos e áreas vulneráveis, tudo isso deve passar pela prefeitura.

A condução municipal da segurança é poderosa, porque é próxima da população. A municipalidade conhece todos os aspectos que constituem a cidade e a sua população. O planejamento e o diagnóstico devem ter a participação das pessoas em cada território da cidade.

GESTÃO DA SEGURANÇA DAS CIDADES MODERNAS

Ao longo de séculos, segurança confundiu-se com a defesa do poder do governante, desde o nível nacional até o local. Com a consolidação do Estado democrático, o conceito de segurança evoluiu para a preservação da integridade pessoal e política dos cidadãos e da sociedade, tornando-se um dos pilares da própria democracia.

Governos e agências internacionais têm adotado uma abordagem ampla do termo, a exemplo do Banco de Desenvolvimento da América Latina, citado na política de segurança da cidade de Medellín:

“A insegurança é o resultado de um grande número de fatores... as condições socioeconômicas da população, a fragilidade das instituições e dos mecanismos de controle do Estado ou o efeito das normas sociais”
(CAF, 2015).

Da mesma forma que a definição de insegurança já não se limita aos homicídios e outras formas de violação da pessoa e da coletividade, a gestão das suas soluções também configura um campo multidisciplinar na administração estatal.



No Brasil, a atribuição coercitiva e judiciária da segurança é dos governos estaduais e, em menor grau, da União. Aos municípios cabem principalmente políticas preventivas transversais, em temas como promoção da cultura de paz, resolução pacífica de conflitos, direitos humanos, gênero, direito à cidade, convivência, urbanismo social, geração de renda, primeira infância e outros.

Para isso, as prefeituras vêm adotando formas de gestão da segurança urbana que lhes possibilitem uma atuação integral e simultânea, mobilizando poder público, setor privado e sociedade civil.

Inspirados em casos exitosos de outros países e em agências multilaterais, alguns municípios brasileiros começam a implementar modelos de gestão da segurança, a partir de fundamentos como governança participativa, decisão baseada em evidências estatísticas e científicas, enfoque territorial integrado, abordagem interdisciplinar e enfrentamento da desigualdade social. Desse modo, busca-se identificar e agir sobre as fragilidades que tornam determinados grupos humanos e áreas da cidade mais vulneráveis aos padrões de ocorrência e reprodução da insegurança e da criminalidade.

Uma gestão integral da segurança urbana reduz a incoerência e a sobreposição de esforços e recursos entre os programas das secretarias do município e envolve todas as secretarias

e órgãos da prefeitura que possam atuar em assuntos que previnem a violência e melhoram a qualidade de vida. Além da criação de uma secretaria de segurança ou da guarda municipal, as prefeituras podem lançar mão de variados instrumentos úteis para a gestão da segurança nas áreas urbanas, envolvendo as diferentes pastas municipais que tenham repercussão relevante sobre a segurança cidadã.

É importante criar um conselho municipal de segurança cidadã, que reúna regularmente não só órgãos de segurança e correlatos que atuam na cidade, como também representantes da universidade, da sociedade e do setor privado. Em cidades maiores, pode-se estimular a criação de miniconselhos de segurança cidadã nas comunidades, organizados pela secretaria de segurança e que se reportem ao conselho municipal de segurança.

Uma secretaria municipal de segurança pode dispor de um núcleo de produção, análise e debate de informações e estudos sobre a insegurança e a violência no município, melhorando a compreensão das causas e das dinâmicas que geram a vulnerabilidade dos diferentes grupos e territórios urbanos.

Sempre sob o comando do prefeito, e coordenação executiva do secretário municipal de segurança, um bom modelo de gestão da segurança permitirá o engajamento dos diferentes órgãos municipais, com uma visão integral do mapa da insegurança na cidade, deixando resultados duradouros.



IMPORTÂNCIA DA CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS URBANAS

Com recursos escassos e informações e equipe técnica insuficientes, com frequência os municípios incorrem na implementação de programas com efeitos limitados e de curta duração.

As prefeituras esbarram em dificuldades técnicas para a simples elaboração e tramitação de projetos para captação de recursos federais, de emendas parlamentares e de empréstimos bancários, implicando na perda de importantes recursos financeiros.

É possível que as oscilações recorrentes nas políticas de segurança no âmbito municipal decorram de algumas causas como, por exemplo, a falta de modelos de gerenciamento e governança da segurança que possibilitem um olhar mais amplo sobre o mapa da insegurança da cidade e que permitam uma atuação interinstitucional integrada dos diversos órgãos e atores sociais. Outra razão parece ser a inexistência de órgãos municipais dedicados a organizar e analisar dados e informações sobre a realidade da violência e da desigualdade social no município.

É importante que a prefeitura trabalhe com informações relativas aos fatores e efeitos

ligados à insegurança nos diferentes territórios e grupos vulneráveis da cidade, para evitar que política de segurança urbana seja conduzida com base no achismo e em modismos.

Uma terceira causa para os retrocessos, talvez a mais importante delas, seria a falta de capacidade que permanece no nível municipal em geral para compreender seu papel e para gerenciar a complexidade e as sutilezas na segurança urbana em seu sentido amplo.

A criação de conselhos e outras instâncias participativas, trazendo a população para planejar, decidir e monitorar as políticas de segurança municipais reduz a possibilidade de que as exitosas sejam desmontadas cada vez que se elegem prefeitos de correntes políticas adversárias.

A formalização das políticas e das estruturas por meio de legislação aprovada pela Câmara Municipal também favorece a sobrevivência delas às trocas de prefeitos e secretários. Outra maneira de fortalecer a resistência das políticas bem-sucedidas é desenvolvê-las e executá-las em parceria com entidades fortes, nacionais e estrangeiras.

AGINDO COM INTELIGÊNCIA

O ponto de partida para a implementação de uma Política Municipal de Segurança é fazer um diagnóstico da insegurança urbana, possibilitando um Plano de Segurança que previna ou corrija a vulnerabilidade de determinados grupos humanos e áreas da cidade.

A insegurança e a violência são constituídas por dimensões econômicas, sociais e culturais influenciadas por fatores históricos, geográficos e políticos que se repetem e se reproduzem. Esses fatores se expressam por meio de comportamentos e valores que vão afetar diferentemente as condições de vida dos variados bairros e tipos de habitantes. Tudo isso se desenvolve e se consolida segundo padrões negativos que podem ser identificados no diagnóstico e registrados em mapas da insegurança e da desigualdade.

O modo e a intensidade com que todas essas causas e ambiências se combinam em cada ponto do município é que vão produzir os inúmeros quadros da insegurança dentro de uma mesma cidade, que, por fim, potencializam a violência. As prefeituras podem encarar a tarefa da segurança fazendo uma pergunta inicial. Por que algumas áreas e algumas pessoas da minha cidade são mais afetadas pela insegurança e pela violência do que outras?

Territórios em que o poder público permite a evolução do sentimento de insegurança na população acabam favorecendo a proliferação da criminalidade. São áreas da cidade onde os espaços e os bens públicos estão degradados ou mesmo inexistem. É fundamental estudar os fluxos e os mecanismos da economia local e da própria administração pública que possibilitam as ocorrências violentas. Isso significa conhecer os perfis socioeconômicos das vítimas e dos agressores, os locais e horários favoráveis ao crime, as modalidades de delitos, as condições dos espaços e das políticas públicas, e as dinâmicas econômicas e fundiárias de cada área da cidade.

Nota-se que as conclusões e as soluções variam para cada bairro e para suas diferentes populações. Será que o orçamento e as diretrizes municipais estão direcionados adequadamente para gerenciar os padrões da insegurança e violência nos bairros e grupos humanos mais vulneráveis? Todas essas questões e proposições podem ser respondidas a partir do diagnóstico municipal da segurança, resultando em um Plano de Segurança Urbana que mobilize todas as pastas da prefeitura e a sociedade para resultados relevantes e com racionalidade fiscal.

INOVANDO COM AS GUARDAS CIVIS

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios a criação de Guardas Civis, com o fim de proteger o patrimônio público municipal, garantindo o seu funcionamento e a sua utilização. Por sua vez, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/14) e o Sistema Único de Segurança Pública (Lei nº 13.675/18) avançaram na especificação da missão das Guardas,

conferindo-lhes lugar no planejamento e na gestão urbana, quando se trata de Segurança Pública.

Desse modo, reforça-se a importância de as Guardas Municipais participarem da análise e do diagnóstico de Segurança Urbana. A sua missão passa a incorporar a identificação e o tratamento das causas espaciais, sociais e comportamentais da insegurança no meio urbano, bem como a proposição técnica de formas de prevenção e mitigação.

A VIOLÊNCIA ARMADA E OS TERRITÓRIOS URBANOS

Governos e polícias estaduais erram ao estabelecerem que determinadas comunidades são violentas e, portanto, territórios inimigos. Tal premissa leva à conclusão de que certa região só pode ser pacificada por meio de operações policiais.

O conceito de território normalmente está associado a algum tipo de delimitação espacial. Seja na geografia, na sociologia, nos temas militares ou no desenvolvimento econômico, é comum vincularmos sua imagem a um lugar. Assim, podemos dizer que um território é um lugar, caracterizado por fenômenos ambientais ou humanos e outras particularidades. Esses fenômenos podem ter origem local ou influências exteriores ao território.

São essas características que diferenciam os territórios entre si, permitindo que, ao longo do tempo, se consolidem certas identidades, padrões de comportamento e dinâmicas

socioeconômicas próprias. É possível notar que há espaços ricos e pobres em uma mesma cidade. Assim como coexistem aqueles vulneráveis à violência e locais seguros. Sendo assim, devemos admitir que as cidades são, de fato, subdivididas em territórios. É possível chamá-los tecnicamente assim porque podem ser identificados, analisados e governados segundo sua localização, sua população, sua história de ocupação, seus fluxos econômicos, suas conexões externas, sua infraestrutura, suas relações de vizinhança e sua participação nas decisões urbanísticas, orçamentárias e administrativas da cidade.

É importante que as prefeituras disponham de um Plano de Desenvolvimento Territorial que enxergue e planeje a cidade, como foco na segurança e na desigualdade, como um organismo único, interdependente, que funciona em rede, integrado e sistêmico.



DESIGUALDADE URBANA E SEGURANÇA

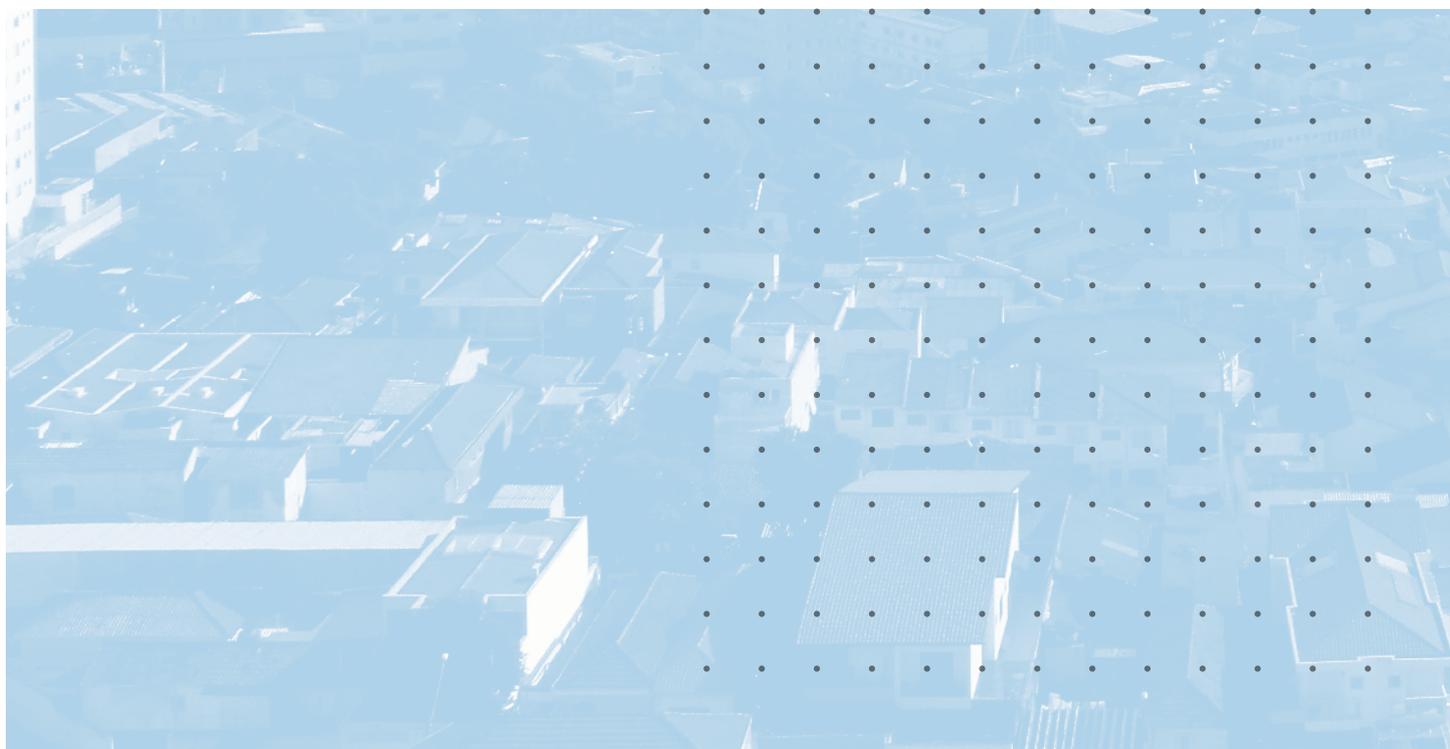
Desde as agendas globais, como mudanças climáticas, fome, migrações ou terrorismo, até as pautas locais, como corrupção, violência, transportes, iluminação e saneamento, todas as questões têm origem na desigualdade de renda e riqueza, ou são suas servas leis.

Nesse sentido, as prefeituras, em conjunto com os outros entes da municipalidade, têm como pilar central da sua função prevenir e corrigir o livre espalhamento da desigualdade social no âmbito das cidades. A partir da construção e análise dos mapas da desigualdade e da insegurança¹, é possível identificar e situar os grupos humanos em situação de vulnerabilidade.

Pode-se preparar diagnósticos e planos de investimento público que atuem de forma específica, integrada e simultânea sobre as diferentes deficiências de infraestrutura e serviços públicos de cada território da cidade, com foco nas pessoas mais expostas e excluídas.

Cabe ainda ao município mobilizar e sensibilizar as suas elites econômicas, políticas e intelectuais em torno da oportunidade de reinventar a cidade, reequilibrando a fruição da riqueza e os rendimentos por meio dos investimentos e dos serviços públicos, com foco nas áreas e nas pessoas menos assistidas.

1 O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades é uma das ferramentas que poderia ser usada para esse fim, buscando o acompanhamento entre os municípios brasileiros do cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, de modo a orientar a ação política municipal e definir referências e metas com base em indicadores de gestão. Para ver mais, acesse: <https://idsc-br.sdgindex.org/>.



2. O Município e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

A partir de janeiro de 2021 grande parte dos novos prefeitos e vereadores recebeu a tarefa de dar continuação ao trabalho de adaptação de suas cidades ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O SUSP foi criado em 2018 por meio da Lei 13.675 (Lei do SUSP) e teve sua implantação iniciada, na ocasião, pelo Ministério da Segurança Pública.

*Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos
LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018.*

Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. (BRASIL, 2018).

A criação de um sistema nacional para a segurança pública veio complementar o Art. 144 da Constituição Federal de 1988 e reafirmou que a segurança pública é responsabilidade da União e dos Estados, mas também dos Municípios.

*Constituição Federal
Título V
Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas
Capítulo III
Da Segurança Pública*

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;*
- II - polícia rodoviária federal;*
- III - polícia ferroviária federal;*
- IV - polícias civis;*
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.*

...

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à

proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.
(BRASIL, 1988)

A Lei 13.675 define segurança em sentido amplo. No caso dos municípios, vai além da criação da Guarda Civil para vigilância de bens públicos. Para o SUSP, segurança urbana ultrapassa o alcance da ação policial.

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um. (BRASIL, 2018).

O SUSP confirma que a insegurança também depende da situação dos serviços e espaços públicos, e não só dos crimes consumados, propondo instrumentos que sustentem a ação da prefeitura, desde medidas preventivas e urbanismo social até ressocialização dos apenados.

Um bom começo para o prefeito é definir o modo de pensar a gestão da segurança urbana. As abordagens mais atuais estão sugeridas na Lei do SUSP, ao tratar o tema de maneira integrada, envolvendo os diversos

órgãos municipais, com foco na pacificação da convivência.

Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público.

...

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.

...

§ 3º As ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias na elaboração do Plano de que trata o caput deste artigo. (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, vale a pena montar uma equipe e um modelo de gestão que consigam organizar e analisar as informações da cidade, diagnosticando quem são as pessoas mais vulneráveis à violência, onde vivem e os fatores correlatos, montando o mapa da insegurança e da desigualdade do município.

O SUSP prevê a replicação dos mecanismos de planejamento e governança nos níveis federal, estadual e municipal, facilitando a integração das ações e dos orçamentos. A Lei orienta que esses instrumentos legais sirvam à elaboração e gestão do Plano Municipal de Segurança Urbana, com vigência de 10 anos.

O Plano Municipal, em conformidade com o Plano Nacional, é a bússola do município para obter recursos e gerenciar as atividades e metas da segurança urbana.

§ 5º do Art. 22. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social. (BRASIL, 2018).

Para isso, a prefeitura deve formalizar sua Política Municipal de Segurança Urbana, submetendo-a à apreciação dos vereadores. Entre as atribuições municipais previstas na Lei do SUSP de 2018 destacam-se “as ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando a redução da letalidade violenta, com ênfase nos grupos vulneráveis... a população jovem negra, as mulheres...”. Recomenda ainda “projetos com foco na cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais”, como também, “estudos e diagnósticos para a formulação e a avaliação de políticas públicas”.

Cabe ainda ao prefeito e aos vereadores instituírem o Sistema Municipal de Segurança Urbana, formado pelos órgãos e conselhos que atuam na segurança e prevenção em sua cidade, como: Guarda Municipal, Secretaria Municipal de Segurança, chefias locais das polícias (Civil, Militar, Federal, Rodoviária Federal e bombeiros) e, também, órgãos municipais responsáveis pelas políticas sociais, infraestrutura, urbanismo, planejamento e defesa civil.

Art. 24. Os agentes públicos deverão observar as seguintes diretrizes na elaboração e na execução dos planos:

I - adotar estratégias de articulação entre órgãos públicos, entidades privadas, corporações policiais e organismos internacionais, a fim de implantar parcerias para a execução de políticas de segurança pública e defesa social;
II - realizar a integração de programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, planejamento familiar, educação, trabalho, assistência social, previdência social, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção da criminalidade e à prevenção de desastres;
III - viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social. (BRASIL, 2018).

O SUSP recomenda também a criação de um Conselho Municipal de Segurança Urbana, garantindo a participação social na elaboração e no acompanhamento da Política Municipal de Segurança Urbana. A composição do Conselho deve ser submetida à câmara de vereadores, sendo constituído por representantes das organizações da sociedade civil, dos profissionais da segurança urbana, da Defensoria Pública, do Ministério Público, da OAB e do Judiciário, tendo mandato de dois anos.

Art. 20. Serão criados Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta dos chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

...

§ 7º Os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Segurança Pública e Defesa Social, que contarão também

com representantes da sociedade civil organizada e de representantes dos trabalhadores, poderão ser descentralizados ou congregados por região para melhor atuação e intercâmbio comunitário.

Art. 21. Os Conselhos serão compostos por:

I - representantes de cada órgão ou entidade integrante do Susp;

II - representante do Poder Judiciário;

III - representante do Ministério Público;

IV - representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

V - representante da Defensoria Pública;

VI - representantes de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social;

VII - representantes de entidades de profissionais de segurança pública. (BRASIL, 2018).

O SUSP estabeleceu os fundamentos de uma política de segurança pública e prevenção da violência em consonância com as melhores experiências implementadas no País e no mundo, incluídos aqui os casos municipais exemplares que serão destacados quando da elaboração do Guia/manual.

Nessa perspectiva, é possível identificarmos na Lei do SUSP e na sua Política Nacional de Segurança Pública os eixos constituidores de uma política pública municipal de segurança cidadã, com ênfase na prevenção da violência e atenção especial para as formas de violência armada que se encontram ao alcance das atribuições de caráter preventivo municipais.





3. O Caso de Medellín

Há alguns anos Medellín recebe caravanas de autoridades e especialistas de vários países. A tranquilidade nas ruas é enriquecida pela infraestrutura pública encontrada normalmente em países desenvolvidos. Escadas rolantes nos morros, teleférico na favela, saneamento projetado com engenhosidade adaptada ao relevo, fatura de ciclovias, parques, iluminação, bibliotecas, museus, praças de eventos, metrô. Tudo instalado nas comunidades periféricas com o padrão de bairros ricos, sob o lema “o melhor para os mais pobres”.

O caso colombiano de pacificação de seus territórios urbanos divide-se em três fases. A primeira, nos anos 90, representada pelos embates para eliminação das principais lideranças dos cartéis do tráfico de drogas, que atuavam na cidade como um Estado paralelo há quase vinte anos. A segunda fase abrange o combate e a desmobilização das milícias ilegais que sucederam os cartéis do tráfico. Nesse mesmo período, intensificou-se também o enfrentamento das forças de segurança com as FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e com outros grupos guerrilheiros menores, que, em seus últimos anos, viram no narcotráfico uma fonte de financiamento importante para a realização de suas ações militares.

Contudo, a terceira fase, a partir de 2003, marca o esforço conjunto da sociedade civil,

sob a liderança da Prefeitura de Medellín, para requalificar os espaços e os serviços públicos, priorizando os bairros pobres. Com 2,5 milhões de habitantes, Medellín havia sido a cidade mais violenta do mundo, atingindo 381 homicídios por 100 mil habitantes por ano (em 2017, a taxa foi de 22 homicídios/100 mil habitantes)².

Nos anos 80, o desemprego e a desigualdade em Medellín somaram-se ao êxodo rural resultante de 20 anos de guerrilha e da extorsão imposta por traficantes às famílias de agricultores familiares, trabalhadores do campo e moradores das vilas.

Desse modo, os subúrbios pobres de Medellín se tornaram um território favorável para a proliferação de alternativas de renda ilegais e a consolidação de quadrilhas do tráfico, como o conhecido cartel de Medellín, chefiado pelo líder criminoso populista Pablo Escobar. Morto em 1993 pela polícia colombiana, Escobar foi sucedido, no entanto, por milicianos paramilitares de direita, que haviam se organizado a pretexto de combaterem o narcotráfico com o apoio das autoridades e a omissão da sociedade.

2 Urbanismo social foi saída de Medellín para combater violência. Folha de São Paulo. Disponível em:

Os milicianos assumiram os territórios e o controle do narcotráfico das favelas que antes eram dominadas pelo cartel de Medellín. Com o nome pretensioso de Autodefesas Unificadas da Colômbia – AUC, essas milícias, assim como acontece no Brasil, prosperaram e tornaram-se um problema tão grave ou maior do que os próprios traficantes.

Finalmente, as milícias acabaram sendo desmanteladas pelo governo colombiano em 2002, em combates urbanos pesados, ordenados pelo Presidente da República da Colômbia. Uma dessas operações foi denominada Operação Orion, realizada na favela Comuna 13.

Na ocasião, o governo negociou a rendição e a deposição de armas de cerca de três mil milicianos, na sua maioria jovens. Vale destacar que a rendição só foi possível graças à participação da Prefeitura de Medellín no acordo, negociando a inclusão econômica e

social desses jovens egressos do crime, sem retaliação.

Contudo, o mais importante na pacificação de Medellín é o exemplo de liderança da prefeitura na questão da segurança pública. O novo prefeito eleito iniciou a articulação de uma sequência de pactos sociais de longo prazo, firmados entre a gestão municipal e todos os setores sociais da cidade.

Esses pactos de segurança e desenvolvimento liderados pela prefeitura tornaram-se concretos por meio da formulação e execução de planos de investimentos públicos integrados com ampla participação da sociedade.

Essa etapa se inicia justamente em 2003, quando a cidade elege para prefeito uma terceira via política representada por Sérgio Fajardo, dando sequência com seu sucessor Alonso Salazar, em 2007. Para ilustrar a consistência dos pactos, segue um trecho de um recente Plano de Ordenamento Territorial de Medellín:

“El POT es un pacto de ciudad, con el que se teje una nueva piel para Medellín, mediante el cual se definirá su futuro en los ámbitos económico, ambiental, urbanístico y social para el período 2014-2027. En este acuerdo ciudadano, se establecen derechos y deberes en el territorio para que todos podamos disfrutar una mejor ciudad”.

(Alcaldía de Medellín, 2014, grifos nossos)



Foi essa vontade política que tornou Medellín um caso exemplar de gestão municipal da segurança urbana. Nem os investimentos em infraestrutura urbana e nem as operações policiais, por si sós, teriam trazido esse

resultado duradouro de melhoria da segurança urbana se não fizessem parte de um plano municipal participativo e transparente, com foco na segurança de todas as pessoas.

“De nada servem os valores se não existe uma oferta urbana que permita viver de acordo com eles”.

Alonso Salazar, ex-prefeito de Medellín.

A importância de apresentar neste produto uma experiência de segurança municipal ocorrida em outro país decorre de algumas semelhanças existentes entre a cidade colombiana de Medellín de 20 anos atrás e a situação atual dos municípios brasileiros. Em primeiro lugar, Medellín é uma cidade da América do Sul, em um país em desenvolvimento como o Brasil. Portanto, serve de comparação com nossas cidades porque não vive uma realidade diferente da nossa, como seria o caso das europeias desenvolvidas.

Entre essas semelhanças críticas estão a ocupação desordenada dos morros e das periferias, a desigualdade social, os espaços públicos degradados, o predomínio do narcotráfico, o fortalecimento das milícias, a crise econômica, a vulnerabilidade da população negra jovem de baixa renda, a violência armada e as agressões contra mulheres e população LGBTQIA+.

Partindo dessas semelhanças, é possível imaginar que as prefeituras das cidades brasileiras poderiam implantar modelos de gestão da segurança municipal tomando iniciativas parecidas com aquelas que os prefeitos e a sociedade de Medellín adotaram.

O primeiro ponto de destaque no caso da cidade colombiana é a decisão política tomada

pelas autoridades e pela sociedade de que os investimentos em infraestrutura e prédios públicos nos bairros pobres deveriam ter um padrão elevado de qualidade, tecnologia, sustentabilidade e beleza.

O segundo ponto é o foco integrado na redução da desigualdade social e exclusão e na segurança urbana. A prefeitura criou comitês e grupos de trabalho que passaram a pensar a segurança municipal em conjunto com as outras secretarias municipais.

Um terceiro aspecto de Medellín é a adoção de um modelo de planejamento e de prestação de contas da segurança democrático e participativo, com a criação de conselhos e comitês para que todos os segmentos da população pudessem contribuir com o projeto que se desejava. Para isso, a prefeitura realizou a capacitação da população a fim de que pudessem apresentar suas proposições e críticas com qualidade.

Outro exemplo que Medellín nos oferece é a subordinação dos investimentos e ações da prefeitura a um Plano Municipal de Segurança interligado a um Plano de Ordenamento Territorial de longo prazo. Esses planos são respeitados pelos prefeitos seguintes, porque são elaborados com a sociedade. Da mesma

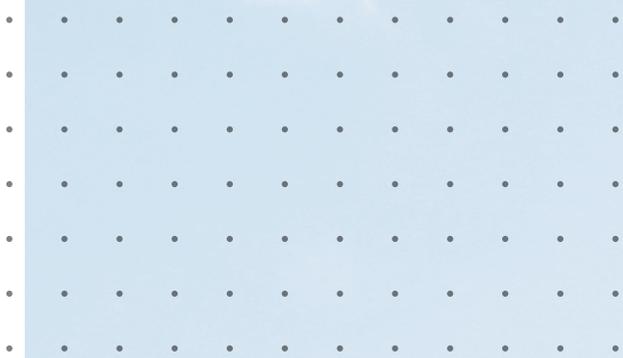
forma, as atividades da polícia no município são planejadas juntamente com a prefeitura. As cidades da Colômbia, assim como no Brasil, não têm polícia municipal. As autoridades de segurança pública regionais e federais participam do planejamento da segurança municipal.

Por fim, é dada prioridade na segurança municipal de Medellín à promoção da cultura de paz na população. Os programas de primeira infância, a educação pública, as bibliotecas, as atividades esportivas, o lazer, os espaços públicos, o apoio ao empreendedorismo, a solução pacífica de conflitos, a mobilidade e a acessibilidade, as políticas afirmativas e

protetivas de gênero, raça e LGBTQIA+, o acesso à internet, a limpeza urbana, a cultura, tudo é voltado para promover a convivência pacífica e solidária entre as pessoas das diferentes classes sociais e das diversas áreas da cidade.

Todas essas ações realizadas pelos sucessivos prefeitos de Medellín têm sido adotadas por diversas prefeituras de cidades de todo o mundo. Também é possível para os prefeitos brasileiros tomarem a decisão política de tornar o planejamento da cidade participativo e focarem a ação da prefeitura e da sociedade local na redução da desigualdade e prevenção da violência.





4. Três experiências brasileiras de projeto de Segurança Pública no âmbito do município

METODOLOGIA EMPREGADA

Para este primeiro produto, o principal objetivo consistia na construção de *boas práticas* de políticas para a área da segurança pública de modo que pudessem embasar a formulação do *Guia*. A estratégia, em suma, era entender o que funcionou em alguns municípios com experiências exitosas na área que pudesse servir como inspiração para selecionar as ações e estratégias que serão propostas no *Guia*. Assim, para a definição das três experiências em segurança pública municipal que serão apresentadas a seguir, realizou-se uma pesquisa exploratória prévia sobre ações e planos municipais de segurança que fossem referência no país.

A escolha dos municípios leva em consideração a diversidade de tamanho e região e a capacidade de implementação das políticas, ações e estratégias. Os municípios cujas políticas públicas na área foram previamente

analisadas foram: Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Canoas (RS), Caruaru (PE), Diadema (SP), Indaiatuba (SP), Pelotas (RS), Recife (PE), São Carlos (SP) e Vitória (ES).

Além da *expertise* da equipe do projeto, também foram realizadas interlocuções com especialistas em segurança pública municipal para delimitar quais municípios deveriam ser avaliados como possíveis experiências exitosas na área. Foram, então, definidos os principais pontos a serem avaliados em cada caso municipal, sendo eles:

- a) Nome do programa/plano;
- b) Período de implementação;
- c) Existência, ou não, de OSCs para construção do programa;
- d) Existência, ou não, de participação da comunidade;
- e) Objetivos;

- f) Diagnóstico;
- g) Aspectos referentes à Guarda Civil Municipal;
- h) Mecanismos de governança;
- i) Mecanismos de institucionalização da política;
- j) Resultados.

Para a definição dos três casos dentre o conjunto mais amplo inicialmente levantado, levou-se em conta a quantidade de informações disponíveis nos sites institucionais das prefeituras, a diversidade regional e o tamanho da cidade (diferenciando as capitais das demais), a fim de que fossem escolhidos municípios com cenários socioeconômicos diversos.

Dessa maneira, as três cidades cuja gestão em segurança pública será apresentada a seguir em mais detalhes são: Pelotas (RS), Belo Horizonte (MG) e Recife (PE). Para cada uma das experiências, os principais pontos levantados são:

- a) **Dados gerais do Plano:** nome do programa, período de implementação, instituições responsáveis pela elaboração, contexto da segurança pública antes da implementação da política, principais objetivos;

- b) **Diagnóstico:** como foi realizado, quais indicadores foram utilizados, quais foram os principais resultados;
- c) **Caminho da implementação:** ações de engajamento social realizadas, ações para a implementação;
- d) **Ações/projetos:** descrição das ações que compõem o Plano;
- e) **Mecanismos de governança:** instrumentos de governança definidos e de que forma foram operacionalizados;
- f) **Monitoramento e resultados:** de que forma foi realizado, com qual periodicidade e quais foram os resultados apontados;
- g) **Institucionalidade:** quais iniciativas foram tomadas para institucionalizar o Plano.

Assim, com base na descrição desses casos exemplares, foi possível construir uma proposta de Eixos de Ação para os municípios que desejam implementar uma política de prevenção em segurança pública. Essa proposta será inicialmente apresentada no Capítulo 5 do presente documento e aprofundada no *Produto 2* do contrato.

4.1 PELOTAS

a) Dados gerais do Plano:

Pelotas é uma cidade localizada no Rio Grande do Sul, atualmente com pouco mais de 340 mil habitantes, sendo a terceira maior cidade do estado em termos populacionais. Com um PIB de 5 milhões de reais, em 2013, coloca-se na nona posição entre os municípios gaúchos mais ricos. A partir de 2016, com o início da gestão da prefeita Paula Mascarenhas (PSDB), no contexto da participação de Pelotas no Programa Juntos Pelo Desenvolvimento Sustentável (OSC Comunitas), começou-se a construir uma Política Municipal em Segurança Pública, que viria a se chamar **Pacto Pelotas pela Paz**.

O Pacto resultou de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Pelotas (gestão 2016-2020), o Instituto Cidade Segura e a Comunitas. As principais fontes de informações sobre o Pacto foram a publicação *O papel dos municípios na segurança pública. Vol. 1 - A experiência do município na Prevenção à violência por meio de estratégias proativas e integradas de segurança pública* e o website do Pacto <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>. O lançamento oficial ocorreu em 11 de agosto de 2017 em evento que reuniu diversos atores sociais do município.

Entre os anos de 2016 e 2017, a cidade gaúcha havia identificado aumentos nos principais índices criminais, além de uma percepção social que indicava um crescimento na sensação de insegurança entre os moradores. Alguns dados espantavam, como a taxa de 30 homicídios por 100 mil habitantes em 2015.

Nesse contexto, o Pacto se propunha a implementar uma política de segurança pública

baseada em evidências, pautada em valores como: proatividade, foco, ações integradas, multidisciplinariedade, evidências científicas, mecanismos de prestação de contas e parceria entre estado, município e sociedade.

De início, os objetivos gerais do Pacto eram a) identificar os principais problemas de violência que a cidade enfrentava, b) conhecer as ações de prevenção à violência que já estavam em andamento e c) propor novas ações com base em experiências internacionais e nacionais exitosas.

Para isso, o primeiro passo foi a elaboração de um diagnóstico que permitisse analisar a situação da criminalidade na cidade, a dinâmica dos principais atores envolvidos e a identificação dos territórios com maior incidência.

b) Diagnóstico:

O diagnóstico reuniu três grupos de informações:

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

Os registros criminais analisados consistiram na série histórica (a partir de 2002) dos dados de homicídios dolosos (números absolutos e taxa por 100 mil habitantes) de Pelotas, além das taxas de homicídios da capital estadual Porto Alegre, do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil, em 2017. A mesma metodologia foi

utilizada para apresentar informações a respeito de roubos de veículos e roubos no geral.

As informações já apontavam que, no período entre 2002 e 2017, houve um crescimento de 512% no total de homicídios, 182,4% no total de roubos de veículos (entre 2005 e 2017), e 100% no total de roubos. Assim, se em 2002 foram 17 vítimas de homicídio na cidade, em 2017 esse número chegou em 104.

Outro dado produzido naquele momento inicial do Pacto, foi o georreferenciamento dos registros criminais, o que possibilitou a análise dos pontos da cidade, horário e dia da semana em que os crimes ocorriam com maior frequência. Dessa forma, tornou-se possível identificar os bairros com maiores ocorrências de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) entre 2015 e setembro de 2017.

Alguns pontos de atenção surgiram com base nesses dados: houve uma prevalência de 29,5% dos CVLI nos três anos analisados em apenas um bairro da cidade; 75% dos crimes foram cometidos com uso de arma de fogo; e 55,8%

das vítimas possuía apenas Ensino Fundamental como escolaridade (completo ou não). Além disso, tomando como base apenas as informações do boletim de ocorrência, foi realizada uma categorização inicial das motivações dos crimes, evidenciando que 51% do total de mortes violentas ocorreu por “execução”.

A fase de diagnóstico do Pacto Pelotas pela Paz também contou com uma pesquisa de vitimização realizada pelo próprio Instituto Cidade Segura em parceria com o Instituto de Pesquisa de Opinião (IPO). Entre outras questões, os resultados indicaram altas taxas de subnotificação de crimes de roubo, furto, ameaças graves e agressão física, em todos os casos girando em torno dos 80%.

c) Caminho da implementação:

A metodologia do Pacto previa, então, que o próximo passo seria realizar a articulação e mobilização dos atores envolvidos, objetivando integrá-los para a execução das ações pactuadas. A essa fase foi dado o nome de engajamento.

Figura 1: Metodologia simplificada do Pacto Pelotas pela Vida



Fonte: Comunitas; Instituto Cidade Segura. O papel dos municípios na segurança pública.

O conjunto de atores mobilizados foi dividido em três grupos: Atores Institucionais Internos (secretarias municipais nas áreas de segurança, educação, assistência social, e outras; Conselhos Tutelares; Câmara de Vereadores, entre outros); Atores Institucionais Externos (outras instituições públicas, como Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público Estadual, Poder Judiciário Estadual, Defensoria Pública Estadual, entre outros) e Atores sociais (associações e sindicatos empresariais e de trabalhadores, empresas de comunicação, entre outros).

Esses atores participaram de reuniões com os responsáveis pela gestão do Pacto, nas quais se solicitava que eles indicassem projetos existentes na área da prevenção à violência, seja na sua própria instituição ou em outros órgãos/entidades. Também foram mapeados as principais questões de violência na cidade, na visão dos atores, bem como as sugestões para a sua resolução. A partir disso, foram selecionados cinco problemas principais que formariam o objeto do Pacto: (a) homicídios, (b) roubo a pedestres, (c) perturbação do sossego, (d) vulnerabilidade juvenil e (e) roubo de veículos.

d) Ações e projetos:

A publicação oficial do projeto ressaltou que uma das premissas durante a construção do plano de ações foi a busca por aproveitar experiências que já estavam sendo desenvolvidas na cidade, a partir da sua

sistematização e melhor articulação entre os diversos atores. Assim, as estratégias de ação do Pacto foram distribuídas em cinco eixos, sendo eles: 1) Prevenção social; 2) Tecnologia; 3) Policiamento e justiça; 4) Fiscalização Administrativa; 5) Urbanismo. Não se dispõe de maiores informações a respeito da metodologia que fundamentou a definição de tais eixos.

Para fundamentar as escolhas das estratégias que iriam compor cada um deles, foram utilizadas como referência algumas experiências internacionais documentadas em Revisões Sistemáticas (estudos que procuram reunir certo número de pesquisas já realizadas sobre um tema).

No que diz respeito às armas de fogo, por exemplo, seis das sete experiências revisadas em um dos estudos indicaram redução dos homicídios a partir da atuação policial na apreensão de armamento³. Em outro levantamento, a eficácia do policiamento em microterritórios de risco (*hot spots*) restou demonstrada⁴.

O passo seguinte foi a formulação de 17 estratégias de ação a serem implementadas em Pelotas, conforme demonstrado na figura a seguir.

3 The Effects of "Pulling Levers" Focused Deterrence Strategies on Crime by Anthony A. Braga and David L. Weisburd.

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

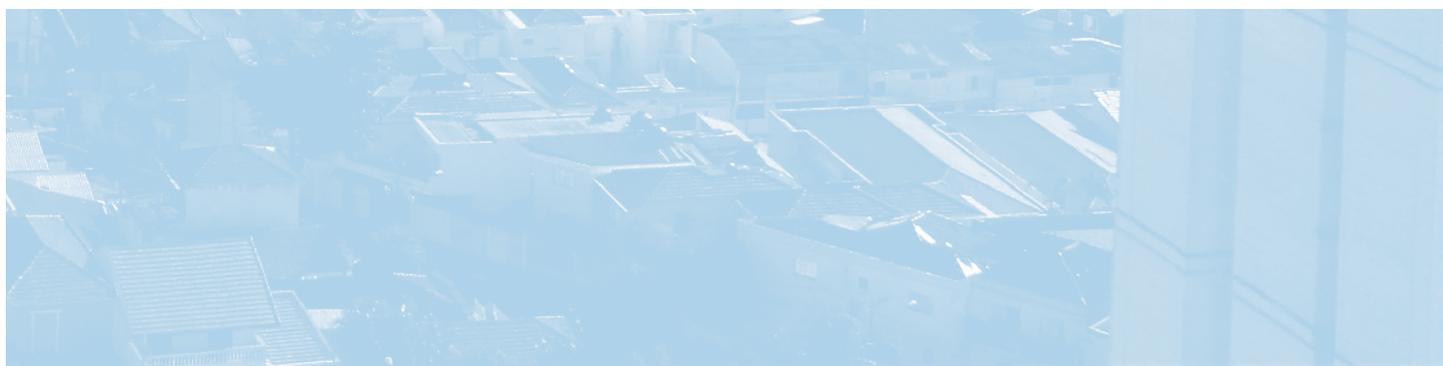


Figura 2: Eixos e estratégias do Pacto Pelotas pela Vida

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

Fonte: Comunitas; Instituto Cidade Segura. O papel dos municípios na segurança pública.

Vol. 1 - A experiência do município na Prevenção à violência por meio de estratégias proativas e integradas de segurança pública, p. 46.

Policimento e justiça: estratégias de policiamento com base em evidências, como:

- (1) *Viva Pelotas*: composto por duas ações principais, sendo (a) projeto de lei que prevê a remuneração dos policiais civis, militares, agentes prisionais e guardas municipais por apreensão de arma de fogo ilegal e (b) articulação interinstitucional buscando a repressão integrada aos homicídios, por meio da celeridade na investigação e processamento desses crimes.
- (2) *Pedestre Seguro*: policiamento prioritário dos locais, dias e horários em que ocorrem a maior parte dos roubos a pedestres, sobretudo na região central da cidade.

Fiscalização administrativa: atuação na perturbação do sossego e pequenos delitos, como:

- (1) *Cidade Tranquila*: uma vez por semana, todos os órgãos do Gabinete de Gestão Integrada (GGI) realizam plantão integrado, no período das 22h às 05h, realizando vistoria em bares, boates e veículos.
- (2) *Código de Convivência*: marco legal nos temas da perturbação do sossego, com foco no consumo de álcool e outras drogas nas ruas, por meio do direito administrativo.
- (3) *Carro Legal*: fiscalização no comércio de peças de veículos em estabelecimento como desmanches, comércios de peças e oficinas.



Prevenção social: ações para a garantia dos direitos das crianças e dos jovens, buscando afastá-los da criminalidade, como:

- (1) *Justiça Restaurativa:* criação de Núcleos de Paz nos órgãos do serviço público e nas empresas da cidade, buscando disseminar uma comunicação não violenta.
- (2) *Infância Protegida:* ações de prevenção à gravidez na adolescência e de identificação precoce da vitimização e de casos de negligência, maus tratos e abuso sexual de crianças. São realizadas em parceria com o Programa Infância Melhor e a Estratégia de Saúde da Família.
- (3) *Escola da Paz:* criação de Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar (Cipaves) em todas as escolas da cidade, além da inclusão da prevenção à violência no Plano Político Pedagógico, entre outras ações para a difusão do tema. Realizada pela Secretaria Municipal de Educação.
- (4) *Cada Jovem Conta:* fortalecimento do acesso a serviços públicos por parte da população jovem. Por meio de um sistema de monitoramento, casos específicos de vulnerabilidade juvenil passam a ser acompanhados por um grupo de técnicos formado por educadores, assistentes sociais, conselheiro tutelar, guarda municipal e promotores de justiça. Os jovens poderão se valer de vagas em projetos na área da cultura e esporte e no mercado de trabalho, oferecidas no Banco de Oportunidades.

- (5) *Segunda Chance:* reintegração social ao egresso e prevenção da reincidência, por meio do trabalho prisional, da qualificação profissional e da oferta de empregos via Banco de Oportunidades.

Tecnologias: implementação de tecnologias para a redução dos índices de violência, por meio das estratégias:

- (1) *Olho Vivo:* equipamentos para o monitoramento em locais de risco. Imagens compartilhadas por câmeras de videomonitoramento de empresas da cidade também são usadas, além da instalação de GPS nas viaturas da guarda municipal e da polícia militar e de câmeras para captação das placas de veículos nas entradas e saídas da cidade.
- (2) *Cidadão da Paz:* grupos de vizinhos por meio de aplicativos de mensagens conectados com a Central de Monitoramento do Município.

Urbanismo: definição de normas urbanísticas que promovam a convivência e a melhoria na sensação de segurança, por meio das estratégias:

- (1) *Plano Diretor e Convivência:* alterações no Plano Diretor para estimular a convivência social e possibilitar a melhoria de parques e praças, da iluminação pública, do mobiliário urbano, entre outras ações.
- (2) *Estudo de Impacto de Convivência:* empreendimentos que possuíam nível de risco elevado tiveram de elaborar estudo de impacto de segurança local (Lei 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais), além de depósito de valor ao Fundo Municipal de Segurança Pública.

Ainda que o momento de engajamento já fosse considerado o início do processo de pactuação social, o marco inicial da construção coletiva do Pacto foi estabelecido pelo seminário de lançamento do Pacto Pelotas pela Paz, ocorrido em 11 de agosto de 2017. O evento reuniu mais de 400 lideranças da cidade, as quais haviam recebido antecipadamente o texto base do pacto, com o resumo do diagnóstico realizado e com as propostas sistematizadas.

e) Mecanismos de governança:

Os mecanismos de governança estabelecidos pelo Pacto foram centrados em três órgãos principais. Ao **Gabinete de Gestão Integrada** (GGI) ficou determinada a administração das ações repressivas, enquanto o **Comitê Integrado de Prevenção** (CIP) ficou responsável por acompanhar a implementação das estratégias de prevenção do Pacto. Por fim, o **Fórum Municipal de Segurança** foi concebido como espaço de controle social do programa, por meio da reunião das principais lideranças da sociedade civil, somando em torno de 250 membros.

As reuniões do GGI e do CIP foram estabelecidas em uma periodicidade de 15 dias, oportunidade na qual ocorreria o monitoramento do grupo de estratégias repressivas e preventivas. Cada órgão contou com a designação por parte da Prefeitura de um coordenador próprio, responsável por realizar as reuniões e garantir a implementação das ações. Os projetos, por sua vez, ganharam

Grupos de Trabalho específicos, compostos por membros dos órgãos envolvidos diretamente com o Pacto.

f) Monitoramento e resultados:

Os principais instrumentos previstos para o monitoramento das estratégias definidas no Pacto Pelotas pela Paz foram: a) relatórios sintéticos de cada projeto a serem realizados pelos coordenadores designados; b) relatório bimensal produzido pelos coordenadores do GGI e do CIP apresentando uma avaliação do conjunto de projetos; c) relatórios de análise criminal mensais por parte do Observatório Municipal de Segurança, indicando as tendências criminais positivas e negativas.

Com base nesses mecanismos e na observação da imprensa regional, alguns indicativos de possíveis impactos do Pacto no cenário do crime e da violência em Pelotas foram produzidos. Após três anos da implementação da política municipal de segurança pública, os dados indicam uma considerável melhora nos indicadores criminais. Reportagem publicada em 11/08/2020, no jornal local *Diário Popular*⁵, informou números referentes aos crimes de roubo a pedestre e total de ocorrências registradas, conforme apresentado na tabela a seguir.

5 Pacto pela Paz em Pelotas completa três anos nesta terça. *Diário Popular*. Publicado em: 11/08/2020. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/seguranca/pacto-pela-paz-em-pelotas-completa-tres-anos-nesta-terca-153583/>. Acesso em: 01/06/2021.



Tabela 1: Roubo a pedestres e total de ocorrências criminais em Pelotas – 1º semestre (2017-2020)

	2017 1º semestre	2018 1º semestre	2019 1º semestre	2020 1º semestre
Roubo a pedestres	1.646	1.435	1.177	596
Total de ocorrências criminais	7.458	6.808	5.893	4.223

Fonte: Elaboração própria a partir de dados divulgados em “Pacto pela Paz em Pelotas completa três anos nesta terça. *Diário Popular*. Publicado em: 11/08/2020. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/seguranca/pacto-pela-paz-em-pelotas-completa-tres-anos-nesta-terca-153583/>. Acesso em: 01/06/2021”.

g) Institucionalidade:

No início de 2021, também foram consolidados os dados referentes aos homicídios⁶, indicando a redução da taxa de 34 homicídios por 100 mil habitantes em 2017 para 10,2, em 2020. Em números absolutos, os homicídios passaram de um total de 104 em 2017 para 68 em 2018, 54 em 2019 e 25 no ano de 2020, representando uma queda de 75% no período completo. Em outra análise publicada na mídia local⁷, foram comparados os 24 meses que antecederam o Pacto, quando ocorreram 202 homicídios, com os 24 meses posteriores, quando foram registrados 159 casos, o que significaram 43 vidas poupadas.

Em relação aos resultados em termos de implementação das ações preventivas, o vídeo institucional do Pacto, disponível em <https://>

www.pelotas.rs.gov.br/pacto, apresenta alguns dados relevantes, como o envolvimento de mais de 200 famílias em programa destinado à criação de ambientes livres de violência para as crianças, a inclusão de 870 vagas de emprego no Banco de Oportunidades, a capacitação de 125 jovens para o mercado de trabalho, além da articulação com mais de 1.600 moradores no programa de solução de conflitos residenciais.

Por fim, ainda que não seja possível propriamente afirmar o nível da relação de causalidade com o Pacto pela Paz, informações produzidas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais⁸, realizada com dados de 2019, permitem constatar que a cidade conta com os principais mecanismos de gestão em segurança pública, como Conselho Municipal e Comunitário de Segurança Pública, Fundo Municipal de Segurança Pública e Plano Municipal de Segurança Pública. A Pesquisa do IBGE também informa que a Guarda Municipal de Pelotas conta com um efetivo de 186 guardas, que possuem o porte tanto de arma de fogo como de armas não letais.

6 Em três anos, Pacto Pelotas Pela Paz provoca queda de 70% nos homicídios. *Instituto Cidade Segura*. Publicado em: 02/02/2021. Disponível em: <https://institutocidadessegura.com.br/sem-categoria/em-tres-anos-pacto-pelotas-pela-paz-provoca-queda-de-70-nos-homicidios/#:~:text=O%20Pacto%20foi%20lan%C3%A7ado%20em,Comunitas%20e%20da%20Open%20Society>. Acesso em: 01/06/2021.

7 "Dois anos de Pacto Pelotas pela Paz". Opinião, por Marcelo Malizia Cabral. *Zero Hora*. Publicado em: 13/08/2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2019/08/dois-anos-de-pacto-pelotas-pela-paz-cjaavebc025301pa9lrjvj4f.html>. Acesso em: 01/06/2021.

8 IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2019, 2020. Dados referentes a Pelotas estão disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas>.

Em relação à institucionalização das políticas implementadas, chama a atenção que, mais recentemente, em junho de 2020, o Pacto Pelotas pela Paz chegou a ser incorporado ao Plano de Segurança Pública da cidade, segundo notícia na mídia local⁹. Além disso, a aprovação de um Código de Convivência era um objetivo determinado desde o momento inicial da implementação do Pacto. Contudo, a proposta apresentada à sociedade em novembro de 2017 recebeu críticas de diversos setores¹⁰, o que dificultou a sua tramitação na Câmara dos Vereadores. Não há informações de que tenha sido aprovado desde então.

O projeto apresentado empoderava a Guarda Municipal (GM) como polícia administrativa, além de estabelecer uma série de regras e multas distribuídas em 64 artigos que tematizavam questões como realização de eventos, comércio irregulares, consumo de bebidas alcoólicas, segurança privada, entre outros. A GM seria a principal responsável pela fiscalização do regulamento, enquanto as multas aplicadas seriam destinadas ao Fundo Municipal de Segurança Pública. As críticas partiram tanto de setores econômicos, como o conjunto de comerciantes donos de bares na cidade, quanto de líderes políticos, e atentaram para diversos pontos, desde o alto valor da multa de algumas

das infrações, como aquela destinada aos pais que deixassem de matricular seus filhos na escola¹¹, até a proibição do consumo de bebidas alcoólicas em via pública entre 22h e 06h¹².

A análise das publicações referentes ao Pacto Pelotas pela Paz possibilita pontuar os principais **pontos de avanço, e as fragilidades** que remanescem após três anos de vigência ininterrupta da política. Assim, ganha especial destaque a diminuição progressiva nos índices criminais mais relevantes, como roubos e homicídios, ainda que essa tendência também tenha sido observada no estado do Rio Grande do Sul como um todo no mesmo período. Outro ponto positivo que merece atenção é a institucionalização no Plano Municipal de Segurança Pública, o que pode garantir a perenidade das ações mesmo em caso de uma eventual troca de gestão.

Em termos de fragilidades identificadas, deve se atentar para a concepção empregada no Código de Convivência elaborado que previa restrições em termos de consumo de bebida alcoólica, o que poderia se tornar um impacto importante na sociabilidade dos jovens da cidade, além de um maior controle social por meio de multas de alto valor para infrações que tendem a ser cometidas pelos mais vulneráveis.

9 Pacto pela Paz em Pelotas completa três anos nesta terça. *Diário Popular*. Publicado em: 11/08/2020. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/seguranca/pacto-pela-paz-em-pelotas-completa-tres-anos-nesta-terca-153583/>. Acesso em: 01/06/2021.

10 Código de Convivência e o debate acerca dos bares pelotenses. *Em pauta*. Publicado em: 30/01/2018. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/empauta/codigo-de-convivencia-e-o-debate-acerca-dos-bares-pelotenses/#:~:text=O%20c%C3%B3digo%20%C3%A9%20um%20dos,central%20e%20do%20bairro%20Porto.&text=No%20local%2C%20est%C3%A3o%20situados%20bares,dos%20produtos%20em%20via%20p%C3%ABlica>. Acesso em: 01/06/2021.

11 Paula apresenta Código de Convivência na Câmara. *Diário popular*. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/politica-eleicoes/paula-apresenta-codigo-de-convivencia-na-camara-128949/?chave=c8c0a8593a25557&>. Acesso em: 01/06/2021.

12 Importa referir que Pelotas é conhecida como cidade universitária, uma vez que abriga a Universidade Federal de Pelotas, o que faz com que o setor de bares e casas noturnas seja bastante representativo na cidade.

4.2 BELO HORIZONTE

a) Dados Gerais:

Belo Horizonte é a capital do estado de Minas Gerais, localizado na região Sudeste. Com 2.521.564 habitantes, segundo dados de 2020 do IBGE, é a sexta cidade mais populosa do país e a 1º do estado. Em 2016, Alexandre Kalil (PSD) ganhou a eleição municipal para governar até o final de 2019, sendo reeleito para mais um mandato. O prefeito possui uma significativa pauta de segurança pública em implementação na cidade.

Em agosto de 2019, último ano do primeiro mandato, o prefeito lançou e disponibilizou no site da prefeitura a “Política Municipal de Segurança e Prevenção: avanços e desafios na prevenção social ao crime e à violência em territórios com alto índice de criminalidade violenta no município de Belo Horizonte”. A política de segurança pública de Kalil, institucionalizada através do Plano, começou junto com a sua gestão, em 2017.

No documento oficial, aponta-se algumas ações existentes no primeiro ano de seu mandato,

entre elas: (i) curso de gestores, (ii) grupo integrado de segurança e prevenção - GISP Leste, (iii) seminário municipal de segurança e prevenção - 2017, (iv) ações para melhoria da segurança nas escolas - 2018. As atividades demonstram uma atuação em alguns possíveis eixos, a serem explorados a partir de 2019, como: capacitação, prevenção e articulação entre diversos setores para atuação em rede.

Em Belo Horizonte, o principal órgão municipal de segurança pública é a Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, que coordena e planeja políticas de segurança em conjunto com outros órgãos¹³. Desde 2017, a Guarda Civil Municipal também atua em sua forma preventiva. A mudança está em consonância com o Estatuto das Guardas¹⁴, aprovado em 2014 no Congresso Nacional. No caso de Belo Horizonte, a atuação se dá em articulação com a Diretoria de Prevenção Social, que tem como objetivo principal melhorar o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ).

13 O objetivo da Secretaria está descrito no sítio eletrônico da prefeitura. Acesso em 25/05/2021. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/seguranca>>.

14 Lei nº13.022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13022.htm> Acesso em 25/05/2021

Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ)

O objetivo é reunir dados diferentes sobre as ocorrências de violência e criminalidade, associados às informações sobre a realidade local com a qualificação dos dados dos territórios, para produzir indicadores focados na população jovem de 12 a 29 anos. A metodologia do indicador, realizada em 2016 dentro do Plano de Governo à época, está disponível [aqui](#) e seguiu a metodologia utilizada na criação do IVJ do Estado de Minas Gerais, por meio das ações do Observatório da Juventude do Governo do Estado de Minas Gerais. O observatório foi criado com apoio técnico do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com replicação do modelo de análise fatorial adotado e validação da metodologia pelo CRISP. Os indicadores utilizados para o cálculo do IVJ estão disponíveis na tabela abaixo:

Figura 3: Indicadores utilizados para cálculo do IVJ

Indicador	Fórmula de cálculo
População - 15 a 29 anos de idade (2010)	População com idade entre 15 e 29 anos/População total*100 (Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010, dados do Universo)
% de ocupados - 10 a 14 anos de idade (2010)	População de indivíduos da faixa de 10 a 14 anos que trabalham (Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010, dados da Amostra)
Renda domiciliar média (2010)	Soma da renda das pessoas de 10 anos ou mais, residentes em domicílios particulares permanentes/Número de domicílios particulares permanentes (Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010, dados do Universo)
Taxa de abandono escolar no Ensino Médio (média 2013-2015)	Número de alunos matriculados no Ensino Médio que não complementaram o ano/Total de matrículas no Ensino Médio no início do ano*100 (Fonte: INEP - Censo Escolar, SMED)
Distorção Idade-Série no Ensino Médio (média 2013-2015)	Número de alunos matriculados no Ensino Médio com idade superior a 19 anos/Total de matrículas no Ensino Médio no início do ano* 100 (Fonte: INEP - Censo Escolar, SMED)
Taxa de homicídio população masculina de 15 a 29 anos (média 2013-2015)	Número de homicídios de jovens do sexo masculino com idade entre 15 e 29 anos/População masculina com idade entre 15 e 29 anos*100.000 (Fonte: SIM/SMISA)
Taxa de fecundidade na faixa etária de 15 a 19 anos (média 2013-2015)	Número de nascidos vivos de mães com idade entre 15 e 19 anos/População feminina com idade entre 15 e 19 anos* (Fonte: SINASC/SMISA)

Vale mencionar, por fim, as instâncias subordinadas à Diretoria de Prevenção Social, que atuam com as populações mais vulneráveis da cidade: *Gerência de Prevenção à Violência e à Criminalidade nos Territórios* e *Coordenação de Projetos e Programas*

Intersectoriais de Prevenção. A articulação é um dos pilares centrais, à medida que a atuação se dá por meio da construção de redes de proteção e do mapeamento e atuação em *hotspots* (locais com altos índices de homicídios e de vulnerabilidades em cada regional).

b) Diagnóstico:

Dentro do ciclo clássico das políticas públicas (agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação), o diagnóstico é fundamental para identificação e delimitação de um problema atual ou potencial, tal como a indicação de possíveis alternativas para solução (SARAIVA, 2007).

No caso de Belo Horizonte, utilizou-se o IVJ para o mapeamento das principais áreas de

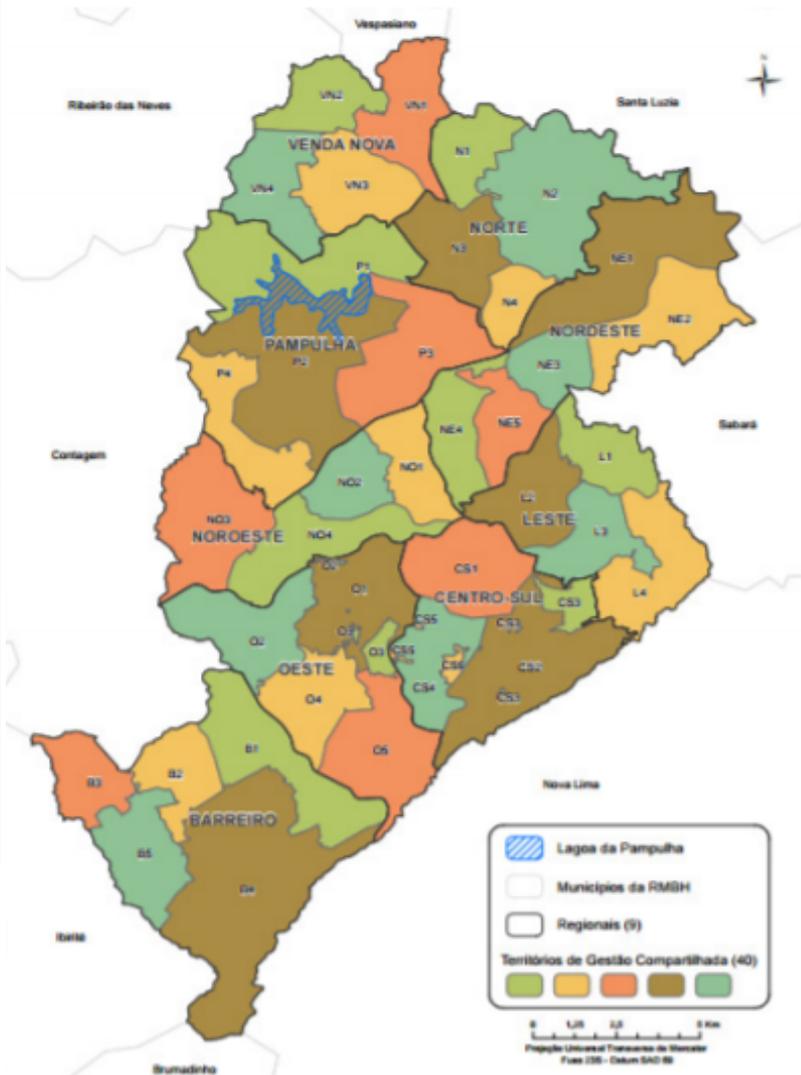
atuação. Como comentado acima, o objetivo da utilização do índice é o de reunir dados de diferentes ocorrências de violência e criminalidade e mapear os principais pontos de atuação. Dividiu-se, ademais, a cidade em Territórios de Gestão Compartilhada (TGC), com ênfase na territorialidade e respeitando as especificidades locais. A compreensão sobre as demandas do território colabora para que as ações de prevenção à violência sejam feitas de forma a impactar o local, priorizando a atuação em rede.

Territórios de Gestão Compartilhada (TGC)

Os Territórios de Gestão Compartilhada (TGC) foram instituídos pelo Decreto Municipal 14.724/2011, e organizam o município de Belo Horizonte em 40 (quarenta) áreas homogêneas, segundo critérios socioeconômicos e de infraestrutura. Um dos objetivos da delimitação foi possibilitar a geração de informações, dados e estatísticas sobre cada Território, “de forma a contribuir para maior conhecimento da realidade socioeconômica local, tanto por parte do Executivo, como da população” (Art. 3º Parágrafo IV).

Fonte: Relatório Metodologia – Índice de Vulnerabilidade Juvenil. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/documentos/relatorio_ivj_bh_v28dez16.pdf. Acesso em: 08/07/2021.

Figura 4: Territórios de Gestão Compartilhada (TGC)



c) Caminho da implementação:

Após a realização do diagnóstico, foram previstas a elaboração e a pactuação do Pacto de Prevenção às Violências específico para cada território. O pacto prevê a participação da prefeitura, de outras instâncias governamentais e da comunidade como um todo. Prioriza-se o “desenvolvimento de projetos e ações de articulação comunitária e institucional em territórios com altos índices de vulnerabilidade e violências, a fim de reduzir a sensação de insegurança e interferência nos fenômenos próprios de produção dessas violências.”¹⁵

As escolas municipais integram o Pacto de Prevenção às Violências e podem participar desse processo, realizando um esforço coletivo para atuação nos principais desafios da segurança pública existentes no território.

Em 2018, por exemplo, o Pacto para Prevenção à Violência e Criminalidade no Território Leste 4¹⁶ também contou com a participação de outros órgãos: Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura e Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP.

15 Cartilha da Política Municipal de Segurança e Prevenção: avanços e desafios na prevenção social ao crime e à violência em territórios com alto índice de criminalidade violenta no município de Belo Horizonte. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/seguranca/2020/001_Smsp_Cartilha_Prevencao_Site%20%20MioloCompleto%20Reduzido.pdf. Acesso em 25/05/2021.

16 O pacto do Território Leste 4 foi o único encontrado no sítio institucional da Prefeitura de Belo Horizonte. Não fica claro se os outros territórios possuem um Pacto para Prevenção à Violência e Criminalidade. Ver em: Pacto para Prevenção à Violência e Criminalidade no Território Leste 4. Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/seguranca/2020/pacto-24.04-conforme-manual-de-redacao-11.05.18-2.pdf>. Acesso em: 16/06/2021.

O Projeto Territórios de Prevenção possui um eixo fundamental de parceria com as escolas, em um processo de escuta da comunidade e percepção das demandas ali colocadas. Um produto que resultou do entendimento das instâncias escolares com forte atuação na prevenção da violência foi o Plano de Segurança Escolar da Rede Municipal de Belo Horizonte (PlaSE), que gerou o GT (Grupo de Trabalho) Segurança nas Escolas, entre a Guarda Civil Municipal (GCMBH) e a Secretaria Municipal de Educação (SMED).

Uma das ações presentes no documento foi a capacitação da Guarda Civil Municipal para mediação dos conflitos escolares, que resultou em um documento oficial chamado de “Escola Lugar de Proteção: Guia de Orientações e Encaminhamentos”¹⁷, feito em 2019 e que menciona algumas práticas que podem colaborar na prevenção da violência, principalmente em jovens, atuando, inclusive, de forma conectada com a violência juvenil.

d) Ações/projetos:

No Plano, as ações indicadas para implementação em 2019 foram: (i) políticas para mães/mulheres, (ii) políticas para jovens e (iii) políticas de articulação comunitária nos territórios Granja de Freitas, Taquaril e Alto Vera Cruz.

As políticas para mães/mulheres são ações como campanhas e oficinas de igualdade de gênero, empoderamento e empreendedorismo. As políticas para jovens seguem a mesma linha: oficinas de empreendedorismo e geração

17 Escola Lugar de Proteção: Guia de Orientações e Encaminhamentos. Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/educacao/Escola%20Lugar%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o.%20Guia%20de%20Orienta%C3%A7%C3%B5es%20e%20Encaminhamentos%20_2019.pdf. Acesso em: 16/06/2021.

de renda, acompanhamento de jovens mais vulneráveis, planos de acompanhamento individual e oficinas temáticas (esporte, dança, funk como proteção social, direito à cidade, entre outros).

As ações de articulação comunitária possuem maior detalhamento, além de uma especificidade geográfica (Zona Leste da cidade de Belo Horizonte). No Plano, está delimitado que os territórios são prioritários. É possível, portanto, que as ações expostas tenham sido efetivadas também em outras localidades. Está descrito que há um diagnóstico local participativo (com a inclusão de fatores de risco e proteção), além do plano local de prevenção social à violência e criminalidade e cursos sobre o IVJ e jovens multiplicadores.

Além dos projetos descritos no Plano, no site institucional da Prefeitura de Belo Horizonte¹⁸ é possível acessar os projetos e programas que estão em curso. Atualmente, há onze deles, com as suas devidas descrições:

1. Programa de Intervenção Qualificada em Cenas de Uso de Crack e Outras Drogas;
2. Grupo de Combate à Importunação Sexual no Transporte Público¹⁹;
3. Núcleo de Apoio e Acolhimento ao Guarda Municipal;

18 Programas e Projetos - Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/programas-e-projetos/seguranca>. Acesso em 31/05/2021.

19 Em 2019, a experiência “Campanha de Combate à Importunação Sexual no Transporte Coletivo de Belo Horizonte” recebeu o prêmio de Práticas Inovadoras no combate à violência contra as mulheres do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A campanha é realizada pela Guarda Civil Municipal de Belo Horizonte, desde 2018. Para saber mais, acesse: <https://casoteca.forumseguranca.org.br/selo-fbsp-2019/campanha-de-combate-a-importunacao-sexual-no-transporte-coletivo-em-belo-horizonte/>.

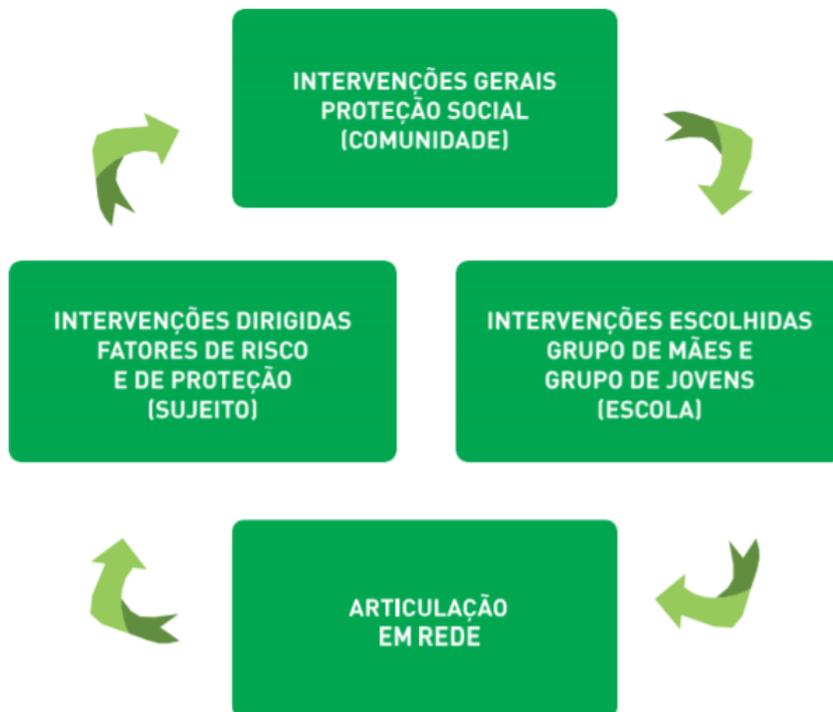
4. Núcleo de Assuntos Internos;
5. Gestão Integrada de Segurança e Prevenção;
6. Programa de Prevenção nos Territórios: Regional Leste de BH;
7. Capacitação para os guardas municipais em cursos de idiomas;
8. Cerol Mata;
9. Operação Flanelinha;
10. Operação Sentinela e
11. Operação Viagem Segura.

Os projetos podem ser divididos em três principais grupos/eixos: (i) valorização profissional - projetos: 3 e 7; (ii) gestão da segurança pública - projetos: 4 e 5; (iii) atuação no transporte público - projetos: 2 e 11; (iv) territorialidade - projetos: 1, 6 e 10 e (v) demandas específicas - projetos 8 e 9. O último conjunto trata de algumas demandas específicas da cidade, como a necessidade de realizar ações que visem coibir o uso de linhas de cerol ao empinar pipa e ações, específicas em dias de jogo, para frear a atuação de “flanelinhas”, pessoas que cuidam dos carros parados em espaços públicos. O projeto “Operação Sentinela”, mesmo que tenha sido inserido no eixo da territorialidade, também se destina a mostrar a presença da Guarda Municipal em localidades estratégicas da cidade, visando aumentar a sensação de segurança da população.

O ciclo das políticas inseridas no Plano pode ser exemplificado através das seguintes figuras:

Figura 5: Eixos de atuação da segurança pública municipal

Fonte: Política Municipal de Segurança e Prevenção de Belo Horizonte

Figura 6: Atuação no município na pauta de segurança pública

Fonte: Política Municipal de Segurança e Prevenção de Belo Horizonte



e) Mecanismos de governança:

A respeito da governança, há, dentro da Secretaria de Segurança, a Gestão Integrada de Segurança e Prevenção (GISP), sendo coordenada pela Gerência de Análise e Gestão do Centro Integrado de Operações de Belo Horizonte (COP-BH), inaugurado em 2014. De acordo com o que está previsto no site da prefeitura²⁰, a estratégia é “somar esforços com diferentes áreas da Prefeitura de Belo Horizonte de forma coordenada e baseada em uma metodologia de Gestão Integrada de Segurança e Prevenção (GISP), que parte da identificação de um problema, analisa suas causas, constrói um plano de ação como resposta e avalia o resultado obtido para reverter situações negativas provocadas pela desordem urbana na capital.”

A atuação do GISP se dá através do COP, sendo o Centro um espaço estratégico para tomada de decisões, com a participação de treze instituições, entre órgãos municipais, estaduais, federais e privados. O funcionamento do COP-BH se dá por meio de câmeras, pertencentes à Guarda Civil Municipal de Belo Horizonte e às demais instituições, a fim de monitorar o trânsito e a segurança da cidade.

20 Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/seguranca/grupos-integrados-de-seguranca-e-prevencao>. Acesso em 01/06/2021.

f) Monitoramento e resultados:

No Plano Municipal de Segurança, não há tópicos que tratem de monitoramento e avaliação, nem sobre resultados. O que está disponível no site da Prefeitura de Belo Horizonte, contudo, são indicadores que poderiam ser utilizados para medir a segurança pública na cidade, disponíveis na Figura X, abaixo. Desenvolveu-se, assim, o “Sistema Local de Monitoramento de Indicadores ODS de Belo Horizonte”²¹, dentro do âmbito da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. De acordo com o que está descrito no site oficial, trata-se de 159 indicadores correspondentes aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Especificamente sobre Segurança Pública, o objetivo 16²² prevê “Paz, Justiça e Instituições Fortes”. Além dos indicadores no quadro abaixo, também pretende-se tratar sobre a Violência contra LGBT:

21 Inspirado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais são uma “agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas (ONU) sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015 composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030” Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/o-que-sao-os-ods/>. A metodologia específica utilizada em Belo Horizonte está disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/2019/metodologia_sistemaindicaadores.pdf. Acesso em 01/06/2021

22 Para saber mais, acesse: <https://www.estrategiaods.org.br/conheca-os-ods/>. Acesso em 01/06/2021

Figura 7: Indicadores utilizados no ODS 16 para o cumprimento das metas

Meta	Indicador	Fonte
16.1	Taxa de crimes violentos contra por 100 mil habitantes	SEDS
16.1	Taxa de Homicídio População Masculina de 15-29 anos (desagregado por território)	SIM/SMSA
16.2	Razão de notificação de violência sexual contra crianças e adolescentes até 19 anos (notificação/100 mil hab. 0-19 anos)	SINAN/SMSA
16.6	Posição da PBH no Ranking Nacional de Transparência - MPF - entre as capitais (transparência ativa)	MPF
16.6	Posição da PBH no Ranking Escala Brasil Transparente - CGU (transparência passiva)	CGU
16.6	Reclamações na Ouvidoria Municipal sobre serviços públicos	Ouvidoria Municipal
16.9	Taxa de nascimentos registrados por uma autoridade civil	RECOMPE; SINASC

Fonte: Seleção de indicadores locais para monitoramento das metas ODS em Belo Horizonte

Os números estão no site institucional da prefeitura desde o ano de 2000 até 2019, com variações, a depender do ano, dos indicadores que podem ser acessados. Além disso, na parte de estatísticas, estão disponíveis os dados do Índice de Vulnerabilidade Juvenil de Belo Horizonte (IVJ-BH), indicador criado em parceria com outras instituições.

Contudo, eles foram atualizados pela última vez em 2016, fazendo referência ao ano de 2015, quatro anos antes da formulação da Política Municipal de Segurança e Prevenção. O Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU-BH)²³ também possui o componente da segurança em sua formulação, podendo ser utilizado para pensar em políticas territorializadas de segurança pública.

Como comentado, os resultados não estão disponíveis no Plano. Dados do Anuário

Brasileiro de Segurança Pública²⁴, entretanto, podem colaborar para a compreensão da situação de violência na capital mineira. Entre 2018 e 2019, houve uma redução considerável nas Mortes Violentas Intencionais²⁵ (-19,7%) na cidade, assim como uma redução nos casos de homicídios dolosos (-17,7%), no mesmo período. O indicador de roubos de veículos também é válido para compreender sobre a sensação de segurança na cidade; entre 2018 e 2019, houve redução de 46,4% dos casos em Belo Horizonte.

Os indicadores são importantes para uma avaliação mais objetiva da segurança na

24 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em 01/06/2021.

25 A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) 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. Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. A categoria foi criada no ano de 2014 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

23 Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/indice-de-qualidade-de-vida-urbana>.

cidade. No entanto, não são suficientes para medir a completude das políticas públicas municipais de segurança, principalmente pensando em seu viés preventivo. Assim, basear-se apenas nesses números para afirmar de forma categórica a causalidade da política municipal de segurança na redução da violência na cidade pode ser um pouco precipitado. Nesse sentido, a construção e utilização de indicadores específicos para medir as ações do Plano seria essencial para que fosse possível monitorar os resultados da política e divulgá-los para a comunidade interessada.

g) Institucionalidade:

A criação da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, originada em 2003 e modificada pela Lei 11.065²⁶ de agosto de 2017, é uma forma de institucionalizar a função municipal em sua atuação na segurança, incluindo o seu viés preventivo. Não há, contudo, maiores informações referentes à institucionalidade da Política, além das aqui mencionadas.

26 Artigo 41, parágrafo 1º. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/controladoria/2018/documentos/LEGISLA%C3%87%C3%83O%20CTGM%202/lei11065-actual.pdf>. Acesso em: 16/06/2021.



4.3 RECIFE

a) Dados gerais

Recife é uma cidade portuária com mais de 1 milhão e 650 mil habitantes, capital do estado de Pernambuco, situado na região Nordeste do Brasil. A partir de 2007, o estado passou por uma profunda transformação na sua gestão da segurança pública, a partir da implementação do Pacto pela Vida no nível estadual.

Entre 2008 e 2011, no primeiro ciclo do Plano Estadual, houve uma importante pactuação

entre governo, sociedade e instituições como Judiciário e Ministério Público, levando a uma redução substancial nas taxas de homicídio. Entre 2007 e 2013, esse indicador caiu cerca de 40% no estado e 60% na capital²⁷. O Plano Estadual ganhou o prêmio de boas práticas na gestão pública concedido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

27 RATTON, J. L.; DAUDELIN, J. Construction and Deconstruction of a Homicide Reduction Policy: The Case of Pact for Life in Pernambuco, Brazil. *International Journal of Criminology and Sociology*, v. 7, 2018, pp. 173–183. Disponível em: <https://lifescienceglobal.com/pms/index.php/ijcs/article/view/5364>.

Pacto pela Vida Pernambuco

O Pacto pela Vida em Pernambuco se constituiu como uma série de ações em segurança pública de alcance estadual oriundas do Plano Estadual de Segurança Pública. Entre 2007 e 2013, as estratégias se mostraram eficazes, com indicadores estaduais de violência em queda, após um período (2000 - 2006) em que a capital Recife havia apresentado a maior taxa de homicídios entre todas as capitais do país.

A construção do Pacto pela Vida em Pernambuco ocorreu a partir de discussões em fóruns formados por atores sociais e políticos das diferentes regiões do estado, cujo resultado foi apresentado em maio de 2007. A coordenação das reuniões semanais do Pacto passou a ser realizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco, contando com a presença de diversos órgãos e baseando-se no monitoramento dos dados de CVLI. O Pacto gerou a territorialização do estado em 26 Áreas Integradas de Segurança (AIS), que passaram a ser responsáveis pela informação criminal do seu território. Nos anos seguintes da implementação inicial do Pacto, também foram criadas as Câmaras de Enfrentamento ao Crack e de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher, o que posteriormente foi replicado no âmbito da administração municipal de Recife, conforme será apresentado.

A análise de Ratton e Daudelin (2018) pontua que a construção do modelo de governança em segurança pública, por meio dos mecanismos de governança integrada coordenados pela Secretaria de Planejamento e Gestão, e a definição, monitoramento e realização de estratégias de dissuasão dentro da polícia foram essenciais para a redução do número de homicídios nas partes mais violentas do estado entre 2007 e 2013. Além disso, algumas das mudanças estruturais apontadas pelos atores ocorridas nesse período são:

- Homicídios como foco prioritário da ação das polícias, com a priorização de novas formas de patrulhamento e na construção de processos institucionais para enfatizar a investigação da autoria de tentativas de homicídios;
- Expansão e fortalecimento do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP);
- Metas de apreensão de armas, elucidação de autoria de crimes contra a vida, investigação de ameaças de morte e cumprimento de mandados judiciais de prisão de acusados de homicídio foram estabelecidas e monitoradas pela coordenação do Pacto Pela Vida em cada uma das 26 AIS.
- Incentivos de bonificação especial para os policiais civis e militares das AIS que atingissem a meta de redução de homicídios, além de gratificações para a apreensão de armas.

Referências:

Secretaria de Planejamento e Gestão. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume V. **Pacto pela Vida**. Recife, 2014.

RATTON, J. L.; DAUDELIN, J. Construction and Deconstruction of a Homicide Reduction Policy: The Case of Pact for Life in Pernambuco, Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 7, 2018, pp. 173–183. Disponível em <https://lifescienceglobal.com/pms/index.php/ijcs/article/view/5364>

Com esse cenário pautando as ações em segurança pública em Pernambuco, a capital Recife também passou a concentrar esforços no estabelecimento de uma política pública mais eficaz na área no nível municipal. Com esse objetivo, o Pacto pela Vida Recife: Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência foi lançado na gestão do prefeito Geraldo Júlio (que havia coordenado o Pacto de Pernambuco enquanto secretário estadual de planejamento e gestão) ainda no início do seu primeiro mandato, em abril de 2013, e está em vigência até os dias atuais.

Assim, logo da sua formulação, o programa buscava reforçar por meio de iniciativas municipais o ciclo de redução dos índices de CVLI alcançado pela política estadual do Pacto pela Vida em Pernambuco. No mesmo período, a gestão municipal publicou dois outros documentos que se relacionam fortemente ao Plano Municipal de Segurança. São eles: o Plano de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher no Recife 2013-2016 e o Plano Municipal de Atenção Integrada ao Crack e outras drogas.

Cidade segura para as mulheres

Plano de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher no Recife 2013-2016

No mesmo ano de publicação do Plano Municipal de Segurança Urbana, a prefeitura do Recife se dedicou a produzir uma política específica de enfrentamento à violência de gênero, publicada em novembro de 2013. O documento apresenta a linha de ação do Plano de Governo específica de Políticas para as Mulheres, com 14 ações estratégicas, entre as quais: Gestão da política municipal de gênero; Cidadania e inclusão produtiva; Saúde da mulher e enfrentamento da violência; Educação.

O Plano retoma alguns índices criminais de violência contra a mulher, como taxas de feminicídios e dados de CVLI com vítimas mulheres, para propor algumas **ações preventivas**. Além disso, são listadas ações no âmbito da **proteção** e na área da **assistência**, buscando promover os direitos e a autonomia das mulheres do Recife. O Plano ainda pontua estratégias para as temáticas de **produção de conhecimento, transversalidade e intersectorialidade, participação da mulher e controle social**.

Referência:

Prefeitura Municipal de Recife. **Cidade segura para as mulheres** – Plano de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher no Recife (2013-2016), 2013. Disponível em: http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/plano_cidade_segura_web.pdf

Pacto pela Vida Recife

Plano Municipal de Atenção Integrada ao Crack e outras drogas

O Plano de Atenção Integrada ao Crack e outras drogas integra o modelo de gestão do Pacto pela Vida e é formado por seis eixos de ação: Gestão Integrada; Prevenção; Cuidado; Formação Continuada e Permanente; Alianças Estratégicas; e Autoridade.

Gestão integrada: instâncias de monitoramento do Plano formadas pelo Comitê Municipal de governança do Pacto pela Vida, pela Câmara de Recuperação de Situações de Risco, e pelos Comitês Locais de Recuperação de Situações de Risco.

Prevenção: atuação orientada pelas estratégias de Redução de Danos, buscando medidas que visam diminuir os danos provocados pelas drogas. São previstas estratégias de intervenção universal (população em geral), intervenção seletiva (populações com fatores de risco) e intervenção indicada (pessoas identificadas como usuárias).

Cuidado: objetiva estruturar a rede de atenção de saúde e assistência social para usuários de drogas e seus familiares com diversas ações.

Formação continuada e permanente: eixo que visa propiciar a convergência dos níveis de conhecimento, informação e dados vinculados à temática do uso, abuso e dependência de crack, álcool e outras drogas. São previstos espaços de discussão das questões mais importantes sobre o tema entre comunidade acadêmica, gestores, profissionais e demais grupos.

Alianças estratégicas: busca integrar os principais agentes da área, articulando governo, sociedade civil e universidades.

Autoridade: integração das ações de segurança pública às ações preventivas, aprimorando o diálogo com a Polícia Civil e Militar e com a Guarda Municipal.

Referência:

Prefeitura Municipal de Recife. **Plano Municipal de Atenção Integrada ao Crack e outras drogas**, 2013. Disponível em: <http://www.policiacivil.pe.gov.br/images/media/T-DPCA-PLANO-MUNICIPAL-DE-ATENO-INTEGRADA-AS-CRACK-E-OUTRAS-DROGAS.pdf>

b) Diagnóstico:

Partindo da ideia de que a construção de um diagnóstico é a primeira etapa da formulação de uma política pública, o Pacto pela Vida do Recife sintetizou alguns indicadores criminais da cidade, comparando-os com os dados de Pernambuco e do Brasil. Foram retomadas as taxas de homicídios por 100 mil habitantes e os dados de CVLI por faixa etária, por objeto utilizado (arma de fogo, arma branca e outros tipos de objeto), por motivações e por bairro de ocorrência.

Assim, em 2012, ano anterior à implementação do Pacto, taxa era de 38,2 homicídios por 100 mil habitantes na cidade do Recife. No mesmo ano, 57% dos CVLI vitimaram pessoas entre 18 e 30 anos, 85% foram cometidos com arma de fogo e 54% motivados por atividades criminosas, segundo os dados da Secretaria de Desenvolvimento Social de Pernambuco. O diagnóstico realizado também apresentou a concentração de 42% dos CVLI em 13 bairros da cidade, os quais se tornam, então, o principal foco do Pacto pela Vida do Recife.

Além dos dados objetivos, o diagnóstico pontuou questões gerais atreladas à piora da segurança nos espaços urbanos do país, como a formação de áreas urbanas degradadas e a ocupação irregular de terrenos, nos quais acabam se assentando mecanismos de resolução de conflitos por meio da utilização ilegal da força por parte de certos grupos. A esses ambientes, somam-se variáveis como desestruturação familiar, alcoolismo, gravidez precoce, baixa escolaridade e consumo de drogas ilícitas, além da disponibilidade de armas de fogo e deficiência dos serviços atrelados ao Sistema de Justiça e segurança pública como um todo.

O diagnóstico pontuou que, por essas razões, são estruturadas nessas comunidades gangues e redes criminosas que representam não apenas uma forma de renda para seus participantes, mas a adoção de um modo de vida e de um código de conduta específico.

Com base nos dados, o documento consolidado estabelece foco prioritário em três formas de prevenção à violência:

- a) Prevenção primária: opera a médio/longo prazo, com foco na educação, habitação, trabalho, cultura etc. Visa a melhoria na qualidade de vida. Os principais problemas sociais a serem enfrentados são as áreas urbanas precarizadas e desordenadas.
- b) Prevenção secundária: opera a curto/médio prazo, com foco nos grupos e territórios com maior risco de protagonizar ou padecer da criminalidade. Ações voltadas a minimizar problemas como a baixa capacidade de realizar valores comuns na sociedade, a falta de referências e de expectativa para os jovens.
- c) Prevenção terciária: opera a curto prazo, destinando-se especificamente aos egressos da FUNASE (sistema socioeducativo) e do sistema prisional. O problema-chave central a ser atacado é a formação de gangues e redes criminosas.

c) Caminho de implementação:

O processo de elaboração do Pacto pela Vida ocorreu em três etapas: reunião do secretariado, consulta pública e sistematização. No primeiro momento, todos os secretários da prefeitura se reuniram juntamente ao prefeito,

com o objetivo de definir as diretrizes gerais e a metodologia do programa. O fruto dessa discussão foi a produção de uma cartilha de princípios básicos que serviu de ponto de partida para a consulta pública realizada em seguida.

Na segunda etapa, mais de 575 pessoas foram reunidas para discutir as propostas iniciais, sugerindo complementações e ajustes para a melhoria do plano, o que configurou um amplo processo de escuta e diálogo com a comunidade da cidade.

No terceiro momento, tais propostas e sugestões foram avaliadas e organizadas no documento *Pacto pela Vida* que foi, então, divulgado para toda a sociedade do Recife. A principal meta estabelecida na política foi a de redução da taxa de homicídios em 12% ao ano.

d) Ações/projetos:

Dividiu-se as ações dentro do Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência em quatro principais eixos: (i) Eixo Temático I: Controle social e ordenamento urbano, (ii) Eixo Temático II: Prevenção social do crime e da violência, (iii) Eixo Temático III: Recuperação de situações de risco e (iv) Eixo Temático IV: Participação social e cultura cidadã.

Para tanto, elencou-se sete princípios norteadores, sendo eles:

1. Decisão Política e Liderança Forte Local (município como ator primordial na segurança pública);
2. Prevenção Social do Crime e da Violência (criação de mecanismos institucionais que colaboram na prevenção do crime em seu nível primário, secundário e terciário);
3. Integralidade das Ações e Articulação dos Poderes (engajamento da sociedade e integração de outras pastas governamentais - saúde, educação - na atuação da segurança pública);
4. O Melhor Para os Mais Pobres (políticas públicas com foco nas populações mais vulneráveis);
5. Ordenamento Urbano e Redução da Impunidade (uso do espaço público com regras estabelecidas e garantia de parâmetros civilizatórios);
6. Segurança é uma política de Estado (política com mecanismos institucionais sólidos e com debates permanentes com a sociedade);
7. Informações Confiáveis e Gestão por Resultados (indicadores claros que colaborem na implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, assim como na definição de metas a serem alcançadas).

O Eixo I: Controle social e ordenamento urbano pressupunha que as relações humanas se dão no espaço físico das cidades, e a atuação governamental deve ser capaz de promover a cidadania, sendo “a mediação entre o cidadão e a cidade”.

O primeiro tópico previsto neste Eixo é o dos **espaços urbanos seguros**, a partir de quatro pontos fundamentais: (i) aumento da vigilância natural, (ii) aumento da circulação e permanência de pessoas no local, (iii) reforço da ideia de domínio coletivo e corresponsabilização do espaço territorial e (iv) controle das entradas e permanência de pessoas em determinados locais, com limites

bem demarcados e horários de circulação claramente definidos.

O segundo ponto do Eixo I é o **ordenamento da cidade**, que parte do pressuposto de que a existência de legislações, planos e outros parâmetros legais podem auxiliar no crescimento da cidade de forma ordenada. O entendimento foi de que “a construção de uma política de segurança urbana passa por uma reestruturação e requalificação dos instrumentos e mecanismos fiscalizadores da municipalidade”. Nove ações foram previstas dentro desse tema.

O terceiro ponto no Eixo I do controle social é a **mobilidade e cidadania**, a partir da compreensão de que a mobilidade, nas grandes cidades, tem historicamente priorizado os transportes individuais, o que pode trazer malefícios para os municípios. Sendo assim, focou-se em pensá-la dentro da lógica de priorizar outros meios de transporte, como as bicicletas; seis ações prioritárias foram desenhadas para isso.

Por fim, o quarto ponto do Eixo I é a **Guarda Civil Municipal**. As dez ações previstas partem da ideia de que a atuação desses profissionais de segurança pública deve ocorrer por meio da prevenção da violência, da segurança do patrimônio público municipal, do controle urbano e do ordenamento do trânsito.

O Eixo II do Plano de Segurança Pública do Recife, Prevenção Social do Crime e da Violência, incluiu seis principais temas, sendo eles: **integralidade preventiva e territorialidade** (contendo oito ações, inclusive a construção de unidades do Centro Comunitário da Paz - COMPAZ, a ser explicada adiante), **foco na juventude** (com sete ações), **mediação de conflitos e acesso**

à justiça (duas ações), com foco em solução de conflitos de forma produtiva e pacífica, **cidade segura para as mulheres** (nove ações), **esporte, lazer e educação para a cidadania** (seis ações) e **políticas afirmativas**, através do fortalecimento do canal entre a prefeitura e as populações mais vulneráveis e historicamente marginalizadas – pessoas idosas, negras, com deficiência, LGBT (quatro ações).

O primeiro tópico do Eixo II inseriu no Plano do Recife o viés principal da territorialidade, com a compreensão de que há espaços mais vulneráveis do que outros, de modo que as políticas públicas devem, assim, priorizar ambientes em que a atuação seja mais efetiva com a consequente proteção de seus habitantes. O foco na juventude partiu da percepção de que a prevenção secundária poderia colaborar para melhorar a segurança pública do município.

Dentro da busca por uma cidade segura para as mulheres, elencou-se quatro principais objetivos, sendo eles:

1. prevenção a partir de campanhas informativas e educativas em vários espaços da cidade;
2. atendimento direto à mulher em situação de violência doméstica e sexista;
3. fortalecimento sociopolítico e econômico das mulheres e
4. abrigamento das mulheres em situação de risco de morte.

O esporte como possibilidade de renda e como fonte de lazer foi um dos pontos de prioridade dentro da política pública do Recife, além de ser um mecanismo de promoção da saúde da

população. Em conjunto, o lazer passou a ser entendido como uso do espaço público, por meio da criação de vínculos com a comunidade, o que colabora na promoção da cidadania. A política, assim, envolveu uma série de ações que integraram a educação para a cidadania, tal como a união de escolas e de equipamentos esportivos.

O Eixo Temático III: Recuperação de Situação de Risco tratou das dinâmicas que podem inserir indivíduos dentro do crime. Para tanto, foram elencadas as três principais diretrizes de ação, sendo elas: (i) **Interrupção das carreiras criminosas e reinserção social**: através da percepção de que as carreiras criminosas podem estar relacionadas com as redes de convivência, as ações foram pautadas principalmente na reinserção social daqueles egressos do sistema penitenciário e do sistema socioeducativo, com intervenção na dimensão psicológica, social e econômica. Estão previstas seis ações. (ii) **Dependência química**: o uso de drogas como fator que pode implicar “em cadeias perversas de causalidade que levam ao

crime e à vitimização”; o foco em iniciativas que atuem nesse problema público para colaborar na construção de uma sociedade mais segura foi o principal ponto elencado no segundo bloco do Eixo III. Foram desenhadas cinco ações específicas para esse tópico. Por fim, no terceiro grupo de diretrizes foi prevista a (iii) **atenção às vítimas de violência**. Nesse item, constituído por três ações, entendeu-se que, para que não haja o processo de revitimização da pessoa que sofreu a violência, é necessário um processo de atenção e cuidado às vítimas.

O Eixo Temático IV previu: Participação Cultural e Cultura Cidadã, com a compreensão de que a criação de novos parâmetros de convivência perpassa a promoção da cultura cidadã e a participação da população nos processos de decisão e de uso do espaço público. “A história do crescimento da violência no Brasil é também a história da degradação da convivência e do esvaziamento dos espaços públicos”. Como principal ação, o Eixo prioriza a **participação popular e a cidadania ativa**, com cinco atividades a serem realizadas.



Centro Comunitário da Paz (COMPAZ)²⁸

No Eixo Temático II, dentro do âmbito da **integralidade preventiva e territorialidade**, foi prevista a criação de cinco unidades do Centro Comunitário da Paz (COMPAZ). Em 2016, a prefeitura do Recife, investindo na prevenção à violência, inclusão social e fortalecimento comunitário, inaugurou o primeiro COMPAZ, centro inspirado na experiência colombiana das Bibliotecas Parque, em torno das quais se dá a integração de outros equipamentos e serviços públicos. Os equipamentos têm como público focal as crianças e jovens e o principal objetivo é estabelecer laços da comunidade com o poder público e da população entre si, com o oferecimento de oportunidade, serviços, cursos e atividades esportivas, a fim de garantir a cidadania. São oferecidos, também, cursos de capacitação e espaços para resolver pendências documentais, orientações judiciárias, mediações de conflitos, entre outros. Em dezembro de 2020, foi inaugurada a quarta unidade do COMPAZ, seguindo a mesma lógica dos demais, com o oferecimento de diversos serviços públicos.

Em 2018, na unidade COMPAZ Governador Eduardo Campos, 12.621 pessoas estavam cadastradas e foram ofertadas 4.297 vagas, entre vagas esportivas, educacionais, culturais, saúde, entre outras. Mesmo quem não está cadastrado no COMPAZ pode acessar os serviços oferecidos. No caso do COMPAZ Escritor Ariano Suassuna, no mesmo período do ano de 2018, 16.326 pessoas estavam cadastradas e foram ofertadas 7.425 vagas; foram realizados 4.205 atendimentos por dia na unidade.

Considerando os bairros atendidos pelo COMPAZ Governador Eduardo Campos²⁹, houve redução da taxa dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) em quatro deles, no período entre 2017 e 2018. No caso dos atendidos pelo COMPAZ Escritor Ariano Suassuna³⁰, em quatro deles também houve redução do CVLI entre 2017 e 2018 e no bairro de Prado a taxa se manteve constante. No período, a taxa de CVLI reduziu em 24% na cidade do Recife.

28 Para mais informações, acesse o site da Prefeitura de Recife, disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/conheca-o-compaz-fabrica-de-cidadania-do-recife>. Acesso em 14/06/2021.

29 88,6% da população atendida pela unidade do COMPAZ em 2018 residia em um dos seis bairros: Dois Unidos, Beberibe, Água Fria, Linha do Tiro, Alto da Santa Terezinha e Bomba do Hemetério.

30 68,1% da população atendida pela unidade do COMPAZ em 2018 residia em um dos cinco bairros: Cordeiro, Prado, Bongi, San Martin e Torrões.

Figura 8: Parcerias com outros serviços estatais a serem oferecidos nas unidades do COMPAZ

Fonte: Apresentação realizada em Brasília, em 28 de março de 2019

Figura 9: Resultados do ano de 2018 no COMPAZ Escritor Ariano Suassuna

Fonte: Apresentação realizada em Brasília, em 28 de março de 2019.



e) Mecanismos de governança:

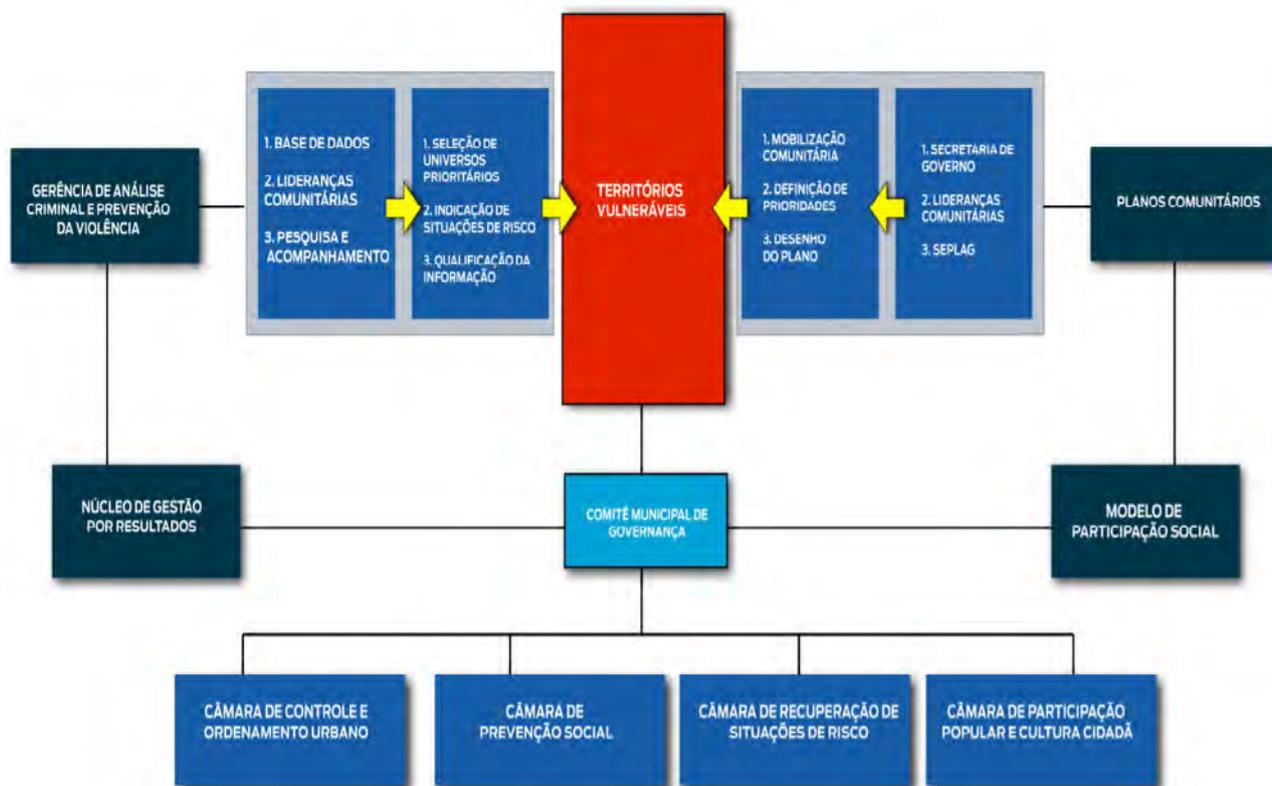
O modelo de gestão do plano de segurança pública do Recife perpassa a definição de metas, prazos e resultados bem definidos, com o foco na eficiência da gestão pública. O uso de metodologias para se atingir tais objetivos foi uma das prioridades colocadas no plano e, assim, definiu-se quatro principais objetivos de atuação:

1. Criação do Comitê Municipal de Governança, dividido em quatro órgãos:
 - 1.1. Câmara de Controle Social e Ordenamento Urbano
 - 1.2. Câmara de Prevenção Social
 - 1.3. Câmara de Recuperação de Situações de Risco
 - 1.4. Câmara de Participação Popular e Cultura Cidadã
2. Integração e transversalidade: compreendeu-se que a integralidade e a transversalidade do plano deveriam ocorrer por meio do diálogo e da gestão coordenada das estratégias preventivas. Além disso, dentro do Comitê de Governança do Pacto pela Vida do

Governo do Estado, a Prefeitura tem participação ativa e promove diálogos com outros órgãos, inclusive estaduais;

3. Estabelecimento de metas e territorialidade: a principal meta que o plano pautou foi a redução anual da taxa de CVLI em 12%, como comentado acima. Para tanto, apostou na realização de ações regionalizadas, obedecendo a lógica da territorialidade e respeitando as características locais;
4. Planos comunitários de desenvolvimento, segurança urbana e prevenção da violência: a participação social demonstrou ser um ponto focal da política. Através dos planos comunitários a sociedade poderia construir pactos em regiões vulneráveis, colaborando na redução da violência e aperfeiçoando as ferramentas de controle social e de engajamento social na solução do problema público.

Abaixo, segue o modelo de gestão do plano, com o organograma disponibilizado no documento referência do Pacto pela Vida do Recife:

Figura 10: Modelo de gestão do Pacto pela Vida do Recife

Fonte: Pacto pela Vida do Recife

Vale ressaltar que há, no Plano, alguns mecanismos presentes de integração com outras áreas governamentais. Dentro das ações de uma cidade segura para as mulheres, por exemplo, há a inserção de notificações obrigatórias de casos de violência contra a mulher por parte das unidades de saúde. Assim, o Plano previu ações integradas com outros órgãos estatais, colaborando para que a política de segurança pública municipal pudesse atuar em conjunto com outros serviços oferecidos pelo estado e contribuindo para a garantia da cidadania.

f) Monitoramento e resultados:

No documento referência do Plano, não constam avaliações específicas das políticas apresentadas. No entanto, de acordo com os

dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, houve redução de 18,7% dos casos de Mortes Violentas Intencionais no Recife entre 2018 e 2019. Apenas em relação aos homicídios dolosos, a redução foi de 22,1%, no mesmo período. A taxa do crime de latrocínio, no entanto, aumentou 212,8%, passando de 7 eventos em 2018, para 22 em 2019. No mesmo sentido, os casos de feminicídio aumentaram 32,6%. Foram 6 vítimas em 2018 e 8 vítimas no ano seguinte. Os índices sobre furto e roubo de veículos, importantes para medir a sensação de segurança na cidade, tiveram redução de 4,3%.

Dados coletados pelo Centro de Estatística da Secretaria de Ordenamento Urbano de Recife, entre o ano de 2019 e 2020, indicam que houve aumento de 14,3% na taxa de CVLI

do Recife. A taxa no ano de 2020, contudo, é inferior à média entre os anos de 2015 e 2020: 36,48 no ano de 2020 e média de 39,8.

Especificamente nos seis bairros atendidos pelo COMPAZ Governador Eduardo Campos, entre os anos de 2018 e 2019, houve uma queda de 11,4% na taxa de CVLI. Entre 2019 e 2020, contudo, houve um aumento de 71%. Há de se considerar que o ano de 2020 foi marcado, desde março, pela pandemia de Covid-19, o que influenciou na dinâmica das violências vivenciadas nos centros urbanos.

Nos seis bairros atendidos pelo COMPAZ Escritor Ariano Suassuna³¹, entre os anos de 2018 e 2019, houve queda de 2% na taxa de CVLI e entre 2019 e 2020, houve aumento de 28,1%. Vale mencionar que, de acordo com

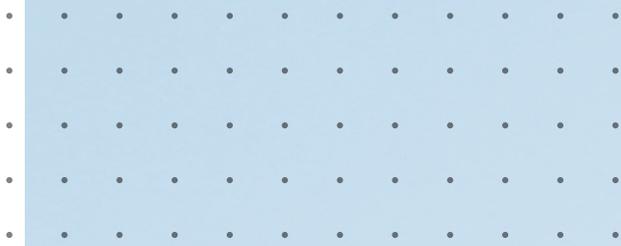
31 Os resultados apresentados no box do COMPAZ Escritor Ariano Suassuna não incluem o bairro de Zumbi, o qual tem uma população total de 6.033 pessoas no ano de 2020.

os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, entre o 1º semestre de 2019 e o 1º semestre de 2020, houve aumento de 7,3% nas Mortes Violentas Intencionais (MVI)³² do país, enquanto no estado de Pernambuco o aumento foi de 11,8%.

Os dados demonstram, assim, que mesmo com melhorias em alguns tipos criminais, ações de avaliação mais focadas nas políticas públicas realizadas colaborariam para que fosse possível medir com mais exatidão as ações do plano que foram mais efetivas.

32 A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) 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. Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. A categoria foi criada no ano de 2014 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública; a categoria de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), utilizada pelo município do Recife, inclui as mesmas categorias do MVI, com exceção de mortes decorrentes de intervenções policiais.





5. Proposta inicial de caminho para a constituição de uma política de segurança pública de prevenção à violência em nível municipal

Após a análise das experiências em políticas municipais de segurança pública, uma das principais constatações foi a de que aqueles Planos que podem ser entendidos como boas práticas na área apresentam, em comum, uma estrutura que se divide em: a) etapas a serem realizadas para a implementação do Plano e seu monitoramento posterior; b) Eixos de Ação, a partir dos quais estão agrupadas as ações e os projetos propostos pelo Plano. Assim, com base nos casos documentados, este tópico

discorre sobre a construção de uma proposta inicial das ações a serem desenvolvidas pelos municípios que desejam implementar uma política de segurança pública.

Essa proposta, em versão aprofundada, virá a integrar o *Guia para a constituição de uma política de Segurança Pública de prevenção à violência em nível municipal (Produto 2)*, após discussão e alinhamento com a equipe do Programa Cidades Sustentáveis.



5.1 PREPARAÇÃO E DIAGNÓSTICO

- Primeira articulação com os gestores responsáveis;
- Conversa com gestores anteriores, para resgatar a memória das políticas públicas de segurança já implementadas no município;
- Sistematização dos projetos e ações em andamento no município;
- Realização de diagnóstico sobre a violência no município por meio de pesquisas próprias e retomadas de dados criminais produzidos pela Secretaria de Segurança Pública, Polícia Civil, Polícia Militar e Guarda Municipal;
- Produção de pesquisa de vitimização com a comunidade;
- Determinação dos principais objetivos do Plano (focos centrais de ação).

A experiência de Teresina-PI: o Vila Bairro Segurança

Em Teresina, capital do Piauí, dentro do âmbito do projeto Vila Bairro Segurança, foi realizado um *survey* (pesquisa) com jovens moradores sobre a sensação de segurança na cidade, mecanismo que pode ser utilizado em outras localidades e que colabora para o diagnóstico de quais são as principais percepções dos cidadãos sobre o tema³³. O *survey* foi construído para ser aplicado como uma pesquisa anual, com a primeira edição aplicada no momento inicial da implementação da política. Uma segunda edição foi realizada em 2019. Audiências públicas também foram um instrumento de diagnóstico importante no Projeto, buscando compreender as principais demandas da população na área. Lideranças locais são atores importantes que podem ocupar papel relevante no momento diagnóstico. No caso de Teresina, os achados do diagnóstico serviram tanto para a elaboração das políticas municipais de prevenção em segurança pública como para o seu posterior monitoramento. A participação da comunidade no momento da elaboração do Plano auxilia na legitimação da política por parte da população que será atendida, o que pode significar ações mais focalizadas e, portanto, maior eficiência do gasto público.

33 Em consultoria realizada com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, criou-se uma memória do Vila Bairro Segurança, a qual pode ser acessada em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/vila-bairro-seguranca-teresina/.

5.2 ENGAJAMENTO COM A COMUNIDADE

- Engajamento com a comunidade para a colaboração com o diagnóstico;
- Início de um plano de comunicação social indicando os objetivos principais do Plano;
- Chamada da população para momento de participação popular (ex.: audiências públicas, fóruns de debate nos bairros/ regiões, canal online para recebimento de sugestões).

5.3 FORMULAÇÃO DO PLANO E PACTUAÇÃO SOCIAL

- Definição de um grupo de trabalho responsável pela redação do documento;
- Filtragem e sistematização dos achados;
- Construção do escopo dos novos projetos que compõem os *Eixos de Ação* (ver a seguir);
- Articulação com projetos já existentes em outras pastas/Secretarias e que possam compor o Plano;
- Pactuação com os gestores de um plano de ações e metas;
- Definição de estratégias para alocação de recursos (ex.: parcerias com entidades privadas, projetos via Fundo Nacional de Segurança Pública etc.);
- Definição dos mecanismos de governança;
- Definição da periodicidade e dos instrumentos para o monitoramento;
- Indicações de possibilidades para a institucionalização do Plano, como promulgação por Legislação Municipal;
- Apresentação oficial do Plano para o município (órgãos governamentais e sociedade civil);
- Estratégia de comunicação que marque o início dos projetos individualmente.



5.3.1 DEFINIÇÃO DO CONTEÚDO DO PLANO: EIXOS DE AÇÃO

Cada um dos Eixos de Ação é composto por projetos específicos, sendo parte deles inéditos (estabelecidos pelo Plano) e parte realocados de outras pastas do governo municipal. *A priori*, é sugerida a definição de 6 eixos de ações, conforme descrito a seguir:

A. Sistema de Gestão Integrada

- Criação de um comitê da segurança urbana (grupo de trabalho/núcleo) para integração das diferentes secretarias municipais e de órgãos estaduais e federais com foco na segurança da cidade;
- Criação de órgão, ou estrutura, municipal de segurança urbana (secretaria, subsecretaria ou diretoria);
- Elaboração da Política Municipal de Segurança Pública e Lei;
- Elaboração do Plano Municipal de Segurança (com instrumentos técnicos de planejamento, como PPA, LOA, LDO);
- Implementação dos novos projetos;
- Articulação com os projetos já existentes em outras pastas/secretarias;
- Monitoramento e avaliação de resultados - definição do modelo, das ações e dos responsáveis, como escritórios descentralizados.

Indicadores que podem ser utilizados pela gestão municipal

As experiências analisadas para a elaboração do presente documento diferiram pouco em termos de indicadores de monitoramento da política. Assim, de modo geral, as principais medidas utilizadas pelos municípios foram:

- Números absolutos e taxa por 100 mil habitantes de Crimes Violentos Letais Intencionais na cidade;
- Números absolutos e taxa por 100 mil habitantes de homicídios dolosos;
- Números absolutos e taxa por 100 mil habitantes de crimes violentos contra o patrimônio;
- Números absolutos e taxa por 100 mil habitantes de roubo ao patrimônio, roubo de pedestres, furto e roubo de Veículos;

Em alguns casos, esses índices são medidos e avaliados de forma territorializada, ou seja, por bairro ou região de atuação da política municipal, o que potencializa a possibilidade analítica dessas taxas

e valores. Outros indicadores identificados foram: (a) número de vagas e de pessoas atendidas por programa, e (b) número de operações realizadas (sobretudo no caso de ações da GCM). Na experiência de Belo Horizonte, conforme já explicitado, também foi usado o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ), com metodologia própria apresentada.

Para ampliar o potencial de medição das políticas em segurança pública, alguns indicadores disponíveis na própria plataforma do Programa Cidades Sustentáveis (PCS) podem ser ferramentas importantes. Assim, o eixo Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz construído pelo PCS, que se relaciona aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados pela ONU, contém **43** indicadores importantes para a área.

Os diretamente ligados à segurança pública, todos com metodologia própria indicada, são: Adolescentes cumprindo medidas socioeducativas, Adolescentes envolvidos em ato infracional, Agressão a crianças e adolescentes, Agressão a idosos, Conteúdo relativo aos direitos humanos na formação policial, Crianças e adolescentes que sofreram violência sexual, Crimes contra a liberdade sexual, Crimes sexuais, Crimes violentos fatais, Denúncias de violação dos Direitos Humanos, Homicídio juvenil, Homicídios de mulheres, Homicídios na população branca e negra, Mortes por agressão, Mortes por arma de fogo, Notificações de estupros sofridos por mulheres, Notificações de violência contra mulheres e meninas e Roubos.

Outros indicadores que também compõem o Eixo e poderiam auxiliar na medição das políticas preventivas são: Ações afirmativas para a redução da desigualdade, Famílias inscritas no Cadastro Único para programas sociais, Negligência e abandono de crianças e adolescentes, Orçamento para a redução da desigualdade, Política municipal de assistência aos usuários de drogas e dependentes de álcool, Políticas municipais destinadas a ampliar a igualdade socioeconômica e População em situação de rua.

O conjunto de indicadores do Eixo Equidade, Justiça Social e Cultura de Paz do Programa Cidades Sustentáveis pode ser acessado por meio do link: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/pagina/equidade-justica-social-e-ecultura-de-paz?eixos=true>

B. Governança Participativa e Controle Social

- Conselho Municipal de Segurança Urbana (art. 20 da Lei do SUSP);
- Formalização da Política Municipal de Segurança em legislação municipal;
- Conselhos comunitários de segurança e prevenção (de bairro, de território);
- Implementação de mecanismos de escuta da sociedade e prestação de contas permanentes e institucionalizados sobre temas correlatos à segurança pública;

- Capacitação da comunidade previamente aos fóruns de discussão para participação qualificada e relevante na análise, no planejamento e no monitoramento da Política Municipal e do Plano de Segurança;
- Parcerias com a iniciativa privada, sociedade civil, organismos multilaterais e academia;
- Ações de fortalecimento da relação polícia, guarda municipal, comunidade e justiça;
- Observatório Municipal da Segurança, que pode ser construído em parceria com universidades ou outras instituições da sociedade civil.

C. Ordenamento Territorial Urbano

- Promulgação de legislação específica para o ordenamento da cidade com prioridade para segurança (ex.: plano de ordenamento territorial, código comunitário, legislação sobre poluição sonora, abandono de imóveis etc.);
- Programas típicos de urbanismo social (participação da sociedade no planejamento da cidade, investimentos, obras, serviços, mobilidade, empreendedorismo, esportes, acessibilidade etc.);
- Ações típicas do urbanismo tático (requalificação de recantos inseguros, alargamento das vias para pedestres, criação de espaços públicos de convivência e lazer, marcação de áreas para esportes,

recuperação de mobiliário urbano, pinturas decorativas externas, jardinagem, reorganização de praças, delimitação de cicloviárias, eliminação ou embelezamento de grades e muros, pequenas obras de acessibilidade, espaços infantis, redução do fluxo de veículos etc.);

- Qualificação da Guarda Municipal para aspectos de urbanismo associados à segurança.

D. Informação, Inteligência e Operações de Segurança

- Utilização de índices criminais e dados de georreferenciamento para a definição de *hot spots* e incremento do policiamento preventivo nessas áreas (via Polícia Militar e Guarda Civil Municipal);
- Ordenamento próprio para GCM (definição de plano de carreira, ouvidoria, corregedoria, armamento, núcleos de gestão da informação);
- Expansão e qualificação da Guarda Civil Municipal;
- Operações específicas de fiscalização via GCM (bares, casas noturnas, trânsito);
- Centro de monitoramento eletrônico integrado e institucionalizado, em articulação entre GCM, PC e PM;
- Articulação com Polícia Civil, Defensoria Pública e Ministério Público para incremento da investigação de homicídios.



E. Prevenção Social da Violência e Promoção Cultura de Paz

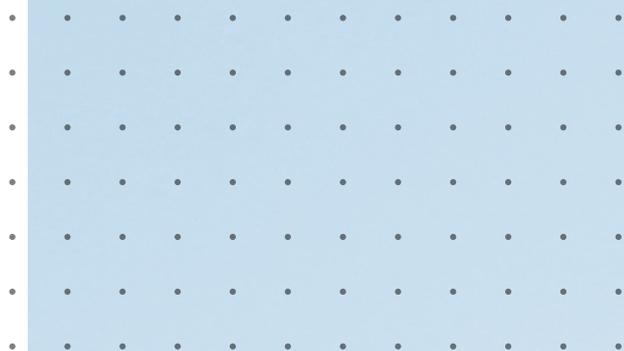
- Ações de integração social para crianças e adolescentes em articulação com as pastas de educação, assistência social e saúde;
- Ações de integração social/prevenção social para jovens vulneráveis;
- Ações pela territorialidade (ex.: COMPAZ);
- Políticas de justiça restaurativa (ex.: Recife, conferências);
- Capacitação com GCM para ações preventivas;
- Programa específico de reintegração social para egressos do sistema socioeducativo e sistema penal;
- Programa de prevenção ao uso abusivo de álcool e drogas;
- Programas de proteção e acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica, do público LGBTQIA+ e de outros grupos vulneráveis a depender do município;
- Eventos e campanhas para disseminação de uma cultura de paz – podendo ser realizadas em parceria com a Secretaria de Educação;
- Projeto próprio para capacitação de uma educação não violenta com professores e gestores.



Considerações finais

A sistematização de experiências exitosas de governança municipal em segurança pública realizada no presente produto possibilitou a definição de alguns tópicos-chave que serão fundamentais na próxima etapa do projeto, durante a construção do *Guia metodológico de promoção de ações intersectoriais e prevenção da violência em nível local*. São eles:

- A Lei do SUSP (2018), respeitando-se a Constituição Federal de 1988, estabelece e disciplina as responsabilidades do município na segurança pública;
- Os casos municipais analisados demonstram que é possível construir e implementar uma política de segurança municipal eficaz e baseada em evidências;
- O aspecto preventivo se sobressai nas experiências municipais e deve ser o centro da política municipal de segurança pública;
- Permanece uma dificuldade geral de realizar e divulgar o monitoramento das políticas municipais e preventivas (os indicadores costumam ser os índices criminais, inadequados para avaliar o desenvolvimento da política municipal preventiva de médio e longo prazo). Em parte, essa dificuldade é inerente à própria definição de uma política preventiva (são ações com menor possibilidade de medição no curto e médio prazo);
- Os eixos são adaptáveis. Devem ser pensados apenas como uma proposta inicial e que pode variar conforme o tamanho do município e da disposição da gestão/capacidade de implementação de um plano de segurança pública;
- Na execução do *Produto 2*, esses Eixos serão aprofundados, com a inclusão de módulos, o que permitirá que um município de característica A, B ou C possa incluir em seu plano ações de nível A, B ou C.



Referências

BELO HORIZONTE. Câmara Municipal de Belo Horizonte. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo, 2017. Acesso em: 08/07/2021. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11065/2017>

Braga, Anthony & Weisburd, David. (2012). The Effects of “Pulling Levers” Focused Deterrence Strategies on Crime. **Hebrew University of Jerusalem Legal Research Paper**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2630354. Acesso em: 08/07/2021.

BRASIL, **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm Acesso em 25/05/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08/07/2021.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 08/07/2021.

Campanha de Combate à Importunação Sexual no Transporte Coletivo de Belo Horizonte. **Casoteca, Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2019. Disponível em: <https://casoteca.forumseguranca.org.br/selo-fbsp-2019/campanha-de-combate-a-importunacao-sexual-no-transporte-coletivo-em-belo-horizonte/>. Acesso em: 08/07/2021.

Cartilha da Política Municipal de Segurança e Prevenção: avanços e desafios na prevenção social ao crime e à violência em territórios com alto índice de criminalidade violenta no município de Belo Horizonte. **Prefeitura de Belo Horizonte**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/seguranca/2020/001_Smsp_Cartilha_Prevencao_Site%20%20MioloCompleto%20Reduzido.pdf. Acesso em 25/05/2021.

Código de Convivência e o debate acerca dos bares pelotenses. *Em pauta*. Publicado em: 30/01/2018. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/empauta/codigo-de-convivencia-e-o-debate-acerca-dos-bares-pelotenses/#:~:text=O%20c%C3%B3digo%20%C3%A9%20um%20dos,central%20e%20do%20bairro%20Porto.&text=No%20local%2C%20est%C3%A3o%20situados%20bares,dos%20produtos%20em%20via%20p%C3%ABblica>. Acesso em: 01/06/2021.

Comunitas; Instituto Cidade Segura. O papel dos municípios na segurança pública. Vol. 1 - A experiência do município na Prevenção à violência por meio de estratégias proativas e integradas de segurança pública, p. 36. Disponível em: https://institutocidadessegura.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Pacto-Pelotas-pela-Paz_CARTILHA.pdf. Acesso em: 08/07/2021.

Dois anos de Pacto Pelotas pela Paz. Opinião, por Marcelo Malizia Cabral. *Zero Hora*. Publicado em: 13/08/2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2019/08/dois-anos-de-pacto-pelotas-pela-paz-cjzaavebc025301pa9lrjv4f.html>. Acesso em: 01/06/2021.

Em três anos, Pacto Pelotas Pela Paz provoca queda de 70% nos homicídios. *Instituto Cidade Segura*. Publicado em: 02/02/2021. Disponível em: <https://institutocidadessegura.com.br/sem-categoria/em-tres-anos-pacto-pelotas-pela-paz-provoca-queda-de-70-nos-homicidios/#:~:text=O%20Pacto%20foi%20lan%C3%A7ado%20em,Comunitas%20e%20da%20Open%20Society>. Acesso em: 01/06/2021.

El Nuevo POT: Plan de Ordenamiento Territorial: Una ciudad para la gente, una ciudad para la VIDA. *Alcaldía de Medellín*, 2014. Acesso em: 08/07/2021. Disponível em: <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/RevistaPOT2014.pdf>

Escola Lugar de Proteção: Guia de Orientações e Encaminhamentos. *Secretaria Municipal de Educação, Prefeitura de Belo Horizonte*. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/educacao/Escola%20Lugar%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o.%20Guia%20de%20Orienta%C3%A7%C3%B5es%20e%20Encaminhamentos%20_2019.pdf. Acesso em: 16/06/2021

Estratégia ODS. **O que são os ODS?** Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/o-que-sao-os-ods/>. Acesso em: 08/07/2021.

Urbanismo social foi saída de Medellín para combater violência. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/urbanismo-social-foi-saida-de-medellin-para-combater-violencia.shtml#:~:text=Embora%20ainda%20se%20encontrem%20acima,p%C3%ABblica%2C%20mas%20arquiteto%20e%20urbanista>. Acesso em: 08/07/2021.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, ano 14, 2020. Acesso em: 08/07/2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Vila Bairro Segurança**. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/vila-bairro-seguranca-teresina/. Acesso em: 08/07/2021.

Hot spots policing effects on crime' by Anthony Braga, Andrew Papachristos, and David Hureau. **Campbell Systematic Reviews**. Disponível em: https://www.campbellcollaboration.org/media/k2/attachments/CC_PLS_Hot_spot_PRODUCTION.pdf. Acesso em: 08/07/2021.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas>. Acesso em: 08/07/2021.

Prefeitura de Belo Horizonte. **Gestão Integrada de Segurança e Prevenção**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/seguranca/grupos-integrados-de-seguranca-e-prevencao>. Acesso em 01/06/2021.

Prefeitura de Belo Horizonte. **Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU-BH)**. Acesso em: 08/07/2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/indice-de-qualidade-de-vida-urbana>.

Pacto pela Paz em Pelotas completa três anos nesta terça. *Diário Popular*. Publicado em: 11/08/2020. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/seguranca/pacto-pela-paz-em-pelotas-completa-tres-anos-nesta-terca-153583/>. Acesso em: 01/06/2021.

Prefeitura de Belo Horizonte. **Programas e Projetos - Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção**. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/programas-e-projetos/seguranca>. Acesso em: 08/07/2021.

Prefeitura de Belo Horizonte e Observatório Local do Milênio. **Sistema local de monitoramento das metas ODS de Belo Horizonte**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/2019/metodologia_sistemaindicadores.pdf. Acesso em 01/06/2021

Prefeitura Municipal de Recife. **Cidade segura para as mulheres** - Plano de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher no Recife (2013-2016), 2013. Disponível em: http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/plano_cidade_segura_web.pdf. Acesso em: 08/07/2021

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil de Belo Horizonte**. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/governo/documentos/relatorio_ivj-bh_v28dez16.pdf. Acesso em: 08/07/2021.

Prefeitura Municipal de Recife. **Plano Municipal de Atenção Integrada ao Crack e outras drogas**, 2013. Disponível em: <http://www.policiacivil.pe.gov.br/images/media/T-DPCA-PLANO-MUNICIPAL-DE-ATENO-INTEGRADA-AS-CRACK-E-OUTRAS-DROGAS.pdf>. Acesso em: 08/07/2021.

RATTON, J. L.; DAUDELIN, J. Construction and Deconstruction of a Homicide Reduction Policy: The Case of Pact for Life in Pernambuco, Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 7, 2018, pp. 173–183. Acesso em: 08/07/2021 Disponível em: <https://lifescienceglobal.com/pms/index.php/ijcs/article/view/5364>.

SAQUET, Marcos Aurélio; DA SILVA, Sueli Santos. **Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território.** *Geo Uerj*, 2008, vol 2, nº 8, p. 24-42.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública.** In Saravia e Ferrarezi (Org), Políticas Públicas. Enap, 2007.

Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, Prefeitura de Belo Horizonte. **Pacto para Prevenção à Violência e Criminalidade no Território Leste 4.** Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/seguranca/2020/pacto-24.04-conforme-manual-de-redacao-11.05.18-2.pdf>. Acesso em: 16/06/2021.

Secretaria de Planejamento e Gestão. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume V. **Pacto pela Vida.** Recife, 2014.



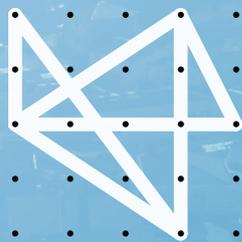




01

Guia Segurança no Município

01 Guia Segurança no Município



**Programa
Cidades
Sustentáveis**



**FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA**