



Avaliação de Impacto do Pacto Pelotas pela Paz

LABORATÓRIO DE ANÁLISE DA VIOLÊNCIA
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Autores: Dorian Borges
Emiliano Rojido
Ignacio Cano

Janeiro de 2020

Financiamento

Open Society Foundations

Agradecimentos

Agradecemos a todas as pessoas entrevistadas, a todos os gestores que cooperaram neste relatório e, particularmente, a Samuel Ongaratto, sem cuja disposição e apoio permanentes este trabalho teria enfrentado muitas dificuldades.

Conteúdo

1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS.	4
2. FONTES DE INFORMAÇÃO.	6
3. DESCRIÇÃO DO PACTO PELOTAS PELA PAZ.	8
3.1 CONTEXTO.	8
3.2 FORMULAÇÃO.	9
3.3. PROGRAMAS.	14
3.3.1. PROGRAMAS DO EIXO PREVENÇÃO SOCIAL	14
3.3.2. PROGRAMAS DO EIXO POLICIAMENTO E JUSTIÇA.	22
3.3.3 PROGRAMAS DO EIXO FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	26
3.3.4. PROGRAMAS DO EIXO URBANISMO.	27
3.3.5. PROGRAMAS DO EIXO TECNOLOGIA.	28
3.3.6 UMA VISÃO GERAL.	28
4. FORTALEZAS E FRAGILIDADES DO PACTO PELOTAS PELA PAZ.	31
4.1 FORTALEZAS DO PACTO.	31
4.2 FRAGILIDADES DO PACTO.	35
5. DISSUAÇÃO FOCALIZADA.	43
6. IMPACTO DO PPPP NOS HOMICÍDIOS E EM OUTROS CRIMES.	51
6.1 POTENCIALIDADE DOS PROGRAMAS PARA REDUZIR OS HOMICÍDIOS.	51
6.1.1 PROGRAMAS COM IMPACTO POTENCIAL ALTO NA REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS.	52
6.1.2 PROGRAMAS COM IMPACTO POTENCIAL MÉDIO NA REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS.	53
6.1.3 PROGRAMAS COM IMPACTO POTENCIAL BAIXO NA REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS.	55
6.2 ESTIMATIVA DO IMPACTO DO PPPP NOS HOMICÍDIOS.	58
6.2.1 FONTES DE DADOS.	59
6.2.2 METODOLOGIA.	61
6.2.3 RESULTADOS.	63
6.3 ESTIMATIVA DE IMPACTO DO PPPP EM OUTROS CRIMES.	69
7. CONCLUSÕES.	75

1. Introdução e Objetivos.

O estudo “*Mapeamento de Programas de Prevenção de Homicídios na América Latina e Caribe*” financiado pela Open Society Foundations e desenvolvido pelo LAV-UERJ entre 2014 e 2016 coletou e analisou diversas iniciativas para reduzir os homicídios na região¹. Uma de suas conclusões centrais foi que o grau de focalização no tema dos homicídios é ainda incipiente, já que predominam as iniciativas gerais de prevenção da violência. Outra conclusão relevante foi a escassez de avaliações de impacto rigorosas sobre essas intervenções, de forma que habitualmente é impossível saber se elas estão contribuindo ou não à diminuição dos homicídios.

O Pacto Pelotas pela Paz (PPPP) é um programa implementado em agosto de 2017 pelo Governo Municipal de Pelotas (Rio Grande do Sul, Brasil) com o propósito de reduzir os homicídios e outras formas de criminalidade. Apesar de algumas informações apontarem para um efeito potencial desse programa, ele não tinha sido submetido a uma avaliação de impacto. Em função disso, foi acordada com as autoridades municipais e os gestores a elaboração de uma avaliação externa que permitisse conhecer os resultados da intervenção.

Portanto, o objetivo central deste trabalho é realizar uma avaliação de impacto do PPPP para determinar se ele conseguiu efetivamente reduzir os homicídios em Pelotas e, em caso afirmativo, em que medida. O programa compreende múltiplas intervenções com diferentes efeitos potenciais sobre a violência letal. Porém, devido a muitas dessas iniciativas terem sido aplicadas de forma simultânea, será considerado o impacto do PPPP como um todo, sem isolar cada componente.² Isso significa que será possível conhecer o resultado agregado do programa, mas não de que maneira seus componentes contribuem individualmente.

Como exceção ao mencionado anteriormente, um objetivo complementar é avaliar o impacto da Dissuasão Focalizada (DF), iniciativa lançada a partir do PPPP sem que fosse um componente originalmente planejado. A pesquisa qualitativa revelou

¹ Consulte mais informação em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/mapeamento-de-programas-de-prevencao-de-homicidios-na-america-latina-e-caribe-mapeo-de-programas-de-prevencao-de-homicidios-en-america-latina-y-el-caribe/>

² Além da simultaneidade das intervenções existem outras restrições metodológicas que impedem analisar adequadamente o efeito de cada componente: o grau de implementação das ações é variável, a temporalidade do impacto é em certos casos incerta, serie temporal dos dados de homicídio posteriores às medidas mais recentes é limitada, etc.

a relevância da Dissuasão Focalizada como possível causa da recente redução dos homicídios em Pelotas, razão pela qual foi proposta uma avaliação específica dessa intervenção. Dado que a DF aconteceu posteriormente ao início do PPPP, essa abordagem permitirá controlar em que medida uma eventual redução dos homicídios se deveu ao programa em geral ou particularmente a essa estratégia.

Apesar de o foco deste estudo estar nos homicídios, um objetivo adicional é avaliar o impacto do PPPP sobre outras formas de criminalidade, como roubo, furto e delitos relativos às armas. Dado que a redução de vários desses crimes constituía um dos objetivos do PPPP, e que o custo marginal de incluí-los no estudo não era muito elevado, parecia razoável contemplá-los na avaliação. Por outro lado, autoridades e gestores do PPPP solicitaram também essa inclusão.

Em terceiro lugar, este trabalho se propõe apresentar algumas fortalezas e debilidades relativas à implementação do PPPP, destacando elementos que surgiram da pesquisa qualitativa. Apesar de não representar estritamente uma avaliação de implementação, acreditamos que a análise desses aspectos pode contribuir à reflexão, revisão e fortalecimento do programa.

2. Fontes de Informação.

O estudo considerou um amplo conjunto de materiais e evidências que pode ser resumido da seguinte forma:

- **Entrevistas a autoridades e gestores do PPPP, pertencentes à Prefeitura de Pelotas.** Foram realizadas 14 entrevistas individuais ou coletivas, entre os dias 19 de novembro de 2018 e o 30 de outubro de 2019. Algumas pessoas foram entrevistadas mais de uma vez, para poder aprofundar sobre temas diferentes em cada ocasião. O objetivo neste caso foi recolher dados sobre o funcionamento do PPPP e a percepção dos entrevistados sobre o programa e sobre o próprio trabalho realizado.
- **Entrevistas a atores do PPPP, pertencentes a outras instituições.** Foram realizadas 9 entrevistas individuais ou coletivas, no mesmo período de tempo antes indicado, a membros da Brigada Militar, da Polícia Civil, da SUSEPE, do Judiciário, da Universidade Federal de Pelotas e do Instituto Cidade Segura. Como no caso anterior, o propósito foi obter informações sobre o PPPP e a percepção desses atores e sobre o vínculo com as respectivas instituições parceiras. Também procuraram-se críticas e sugestões para melhorar o programa.
- **Entrevistas a outros atores locais.** Foram realizadas 2 entrevistas individuais ou coletivas, no mesmo período de tempo antes indicado, a membros de partidos políticos locais e a acadêmicos de universidades locais. O objetivo neste caso foi conhecer a percepção sobre o PPPP de pessoas que não participavam diretamente da iniciativa.
- **Materiais do PPPP.** Foram analisados diversos materiais internos do programa (documentos, apresentações, planilhas de dados, relatórios do PROGES³) com o propósito de conhecer melhor seu funcionamento.
- **Banco de dados.** Para a avaliação de impacto foram considerados dados de homicídio e outros crimes, para Pelotas e o resto do Rio Grande do Sul, entre janeiro de 2013 e setembro de 2019. Os dados foram solicitados formalmente à Secretaria de Segurança Pública em Porto Alegre, e recebidos no dia 24 de outubro de 2019. Apesar de o PPPP ter criado um Observatório sobre violência

³ Ferramenta de gestão da Prefeitura de Pelotas.

e criminalidade, esses dados não foram considerados como fonte central para a avaliação por três motivos. Em primeiro lugar, os dados do Observatório poderiam estar influenciados de alguma forma pelo Programa, ao ser uma instituição pertencente ao próprio PPPP, o que poderia afetar os resultados. Em segundo lugar, os dados do Observatório cobrem o Município de Pelotas, mas não o resto do Rio Grande do Sul, o que impossibilitaria a construção de um grupo de controle a partir da mesma fonte de informação. Em terceiro lugar, a série temporal do Observatório começa apenas em 2015 para homicídio e em 2016 para o resto dos crimes, o que tornaria a série ainda mais curta.

- **Visitas de campo.** No total foram realizadas três visitas de campo à cidade de Pelotas, a primeira entre os dias 19 e 21 de novembro de 2018, a segunda entre os dias 5 e 9 de agosto de 2019, e a última entre o 28 e 30 de outubro de 2019. Essas oportunidades foram aproveitadas, entre outras coisas, para visitar instalações e acompanhar atividades do programa. Em particular, a equipe de pesquisa assistiu a uma reunião do Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e a outra do Comitê Integrado de Prevenção (CIP), principais âmbitos de coordenação do PPPP.

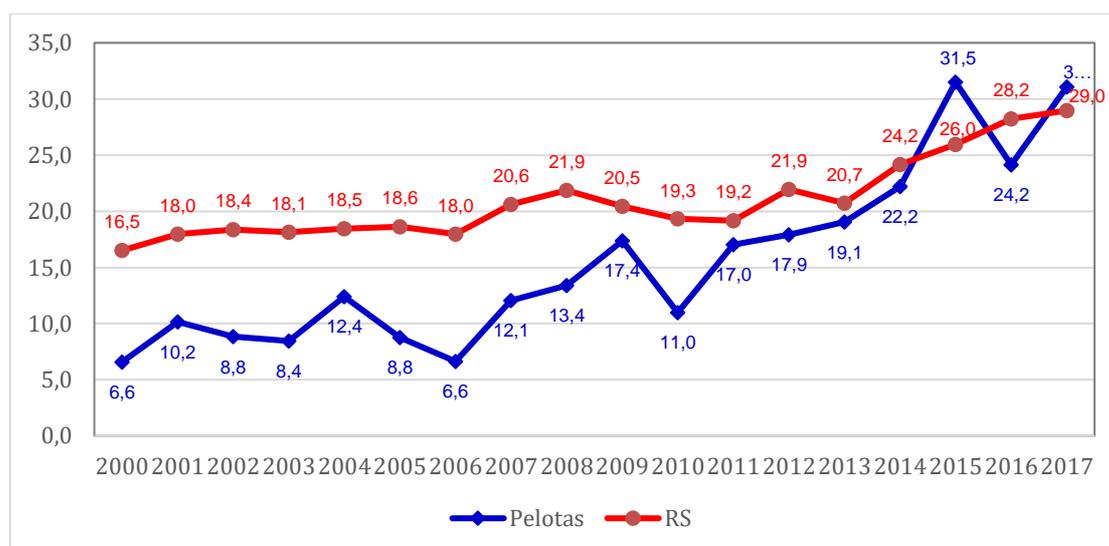
3. Descrição do Pacto Pelotas pela Paz.

3.1 Contexto.

Pelotas é um município da região sul do Rio Grande do Sul, com uma população de 342 mil habitantes em 2019⁴, representando o quarto município mais populoso do estado gaúcho. Em se tratando de violência, conforme é possível visualizar no Gráfico 1, tanto o estado do Rio Grande do Sul (RS) quanto Pelotas apresentam um histórico de crescimento das taxas de homicídio nos últimos vinte anos. As taxas estaduais de homicídio por 100 mil habitantes registraram uma tendência relativamente constante ao longo desse período, com um crescimento mais acentuado a partir de 2013. Já Pelotas manifestou um comportamento estável entre 2000 e 2006, com uma taxa média anual de 8,8 vítimas de homicídio para cada 100 mil habitantes (a taxa média anual no estado para esse mesmo período foi de 18 vítimas por 100 mil habitantes). Desde 2007, os homicídios começaram a aumentar em Pelotas com quedas pontuais em 2010 e em 2016, mas mantendo a tendência de crescimento. Comparando a taxa média anual dos três últimos anos da série verificamos que Pelotas (29,9 por 100 mil hab.) ultrapassou as taxas do estado (27,7).

GRÁFICO 1

Homicídios por 100 mil hab. em Pelotas e no Rio Grande do Sul: 2000- 2017



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM/Datasus/MS

⁴<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>

Não foram apenas os homicídios que apresentaram uma tendência de aumento em Pelotas. Segundo o relatório “O papel dos municípios na segurança pública” produzido pela Comunitas e pelo Instituto Cidade Segura, houve um aumento de 100% nos registros de roubos em Pelotas entre 2002 e 2017⁵.

Paralelamente a esse agravamento dos índices, a população também experimentava uma sensação de insegurança. De acordo com uma pesquisa de vitimização que foi realizada como parte do diagnóstico prévio ao Pacto Pelotas pela Paz, 69,4% dos pelotenses tinham medo de ser assaltado sob a mira de uma arma de fogo e 27,9% evitavam andar pelas ruas a noite⁶.

3.2 Formulação.

Diante desse cenário, a Prefeitura de Pelotas iniciou um conjunto de articulações e mobilizações para construir uma política de redução da violência, sobretudo dos homicídios. Para tanto, em parceria com a Comunitas e o Instituto Cidade Segura, que passaram a ser agentes fundamentais no desenvolvimento e implementação da política, a Prefeitura realizou um diagnóstico, que incluía uma pesquisa de vitimização, como base para formular uma nova política de prevenção. A nova política foi lançada em agosto de 2017 sob o nome de Pacto Pelotas Pela Paz (PPPP). O Pacto é uma política pública municipal que tem como objetivo a prevenção da violência e da criminalidade através de um conjunto de programas e ações. Essas ações articulam e mobilizam diversos setores e instituições, tais como: secretarias municipais (Segurança Pública, Guarda Municipal, Saúde, Educação, Assistência Social, Mobilidade Urbana, etc.), Brigada Militar, Polícia Civil, Poder Judiciário, SUSEP, DETRAN, Fundação de Atendimento Socioeducativo, associações e sindicatos empresariais, Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Bombeiros, Polícia Federal e Exército Brasileiro. Desde o início, os formuladores buscaram projetos associados à área de prevenção à violência que já estavam sendo realizados no município para incorporar ao Pacto, ou seja,

⁵ <http://www.comunitas.org/portal/download/papel-do-municipio-na-seguranca-publica-o-caso-do-pacto-pelotas-pela-paz/#>

⁶ <https://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2019-05/papelmunicipios-segurancapublica-pelotas.pdf> (Acessado em novembro/2019)

conforme será verificado mais adiante, vários dos programas e ações desenvolvidos no âmbito desta política já tinham sido implementados antes do Pacto.

Os discursos e os documentos disponibilizados pelos gestores indicam que o Pacto segue uma concepção de política de segurança pública proativa e focalizada, diferente das concepções tradicionais reativas e genéricas que atuam apenas após a ocorrência dos crimes.

No Fórum de Lançamento do Pacto foram enunciados cinco objetivos principais, quais eram a redução dos seguintes fenômenos:

1. homicídio
2. roubo a pedestres
3. roubo de carro
4. perturbação do sossego
5. vulnerabilidade juvenil

Com o intuito de desenvolver os projetos e atividades, a estrutura do Pacto foi dividida em cinco grandes eixos:

Eixo 1 - Prevenção Social: inclui projetos de prevenção primária, secundária e terciária com foco especial em crianças, adolescentes e jovens, a partir da garantia de direitos que vão desde a primeira infância até a juventude. No caso da prevenção terciária, o foco são os apenados.

Eixo 2 - Policiamento e Justiça: contempla ações e estratégias proativas e integradas das forças de segurança e de justiça com base em evidências.

Eixo 3 – Fiscalização Administrativa: compreende um conjunto de ações de fiscalização por parte do município para evitar a perturbação do sossego e pequenos delitos.

Eixo 4 – Urbanismo: pretende implantar ações e regulamentações urbanísticas que promovam o aumento da sensação de segurança e a redução da violência na cidade.

Eixo 5 – Tecnologia: prevê a implantação de ferramentas tecnológicas de monitoramento da violência e da delinquência na cidade, que ajudem no combate ao crime.

O Pacto segue uma agenda integrada entre diversos atores institucionais, que contempla estratégias repressivas e preventivas. A gestão do Pacto é conduzida pela prefeita, com o apoio do Secretário-Executivo, e por meio de dois comitês de gestão, cada um dos quais se reúne uma vez por mês: o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), que monitora os Eixos “Policiamento e Justiça” e “Fiscalização Administrativa”, e o Comitê de Prevenção Integrado (CIP), que monitora os outros 3 eixos(ver Figura 1).

O **Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M)** é a instância de coordenação de todos os órgãos de segurança pública das três esferas de governo que atuam no município de Pelotas. Mensalmente, os seguintes atores se reúnem para definir conjuntamente um diagnóstico de prioridades e para formular políticas e ações de enfrentamento à violência e à criminalidade: Prefeita, Secretaria Municipal de Segurança, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Geral de Governo, 4º Batalhão de Polícia Militar, Delegacia Regional de Polícia Civil (18ª Regional Policial), 5ª Delegacia Penitenciária Regional, 7ª Delegacia Polícia Rodoviária Federal, Delegacia de Polícia Federal, 8ª Brigada de Infantaria Motorizada do Exército Brasileiro, Corpo de Bombeiros Militares de Pelotas, Secretaria de Transporte e Trânsito, Instituto Geral de Perícias, Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção Pelotas, Conselho Tutelar do Município de Pelotas, Defensoria Pública Estadual, Justiça Federal da Comarca de Pelotas, Justiça Estadual da Comarca de Pelotas, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Poder Judiciário Estadual, Poder Judiciário Federal e Observatório Municipal de Segurança.

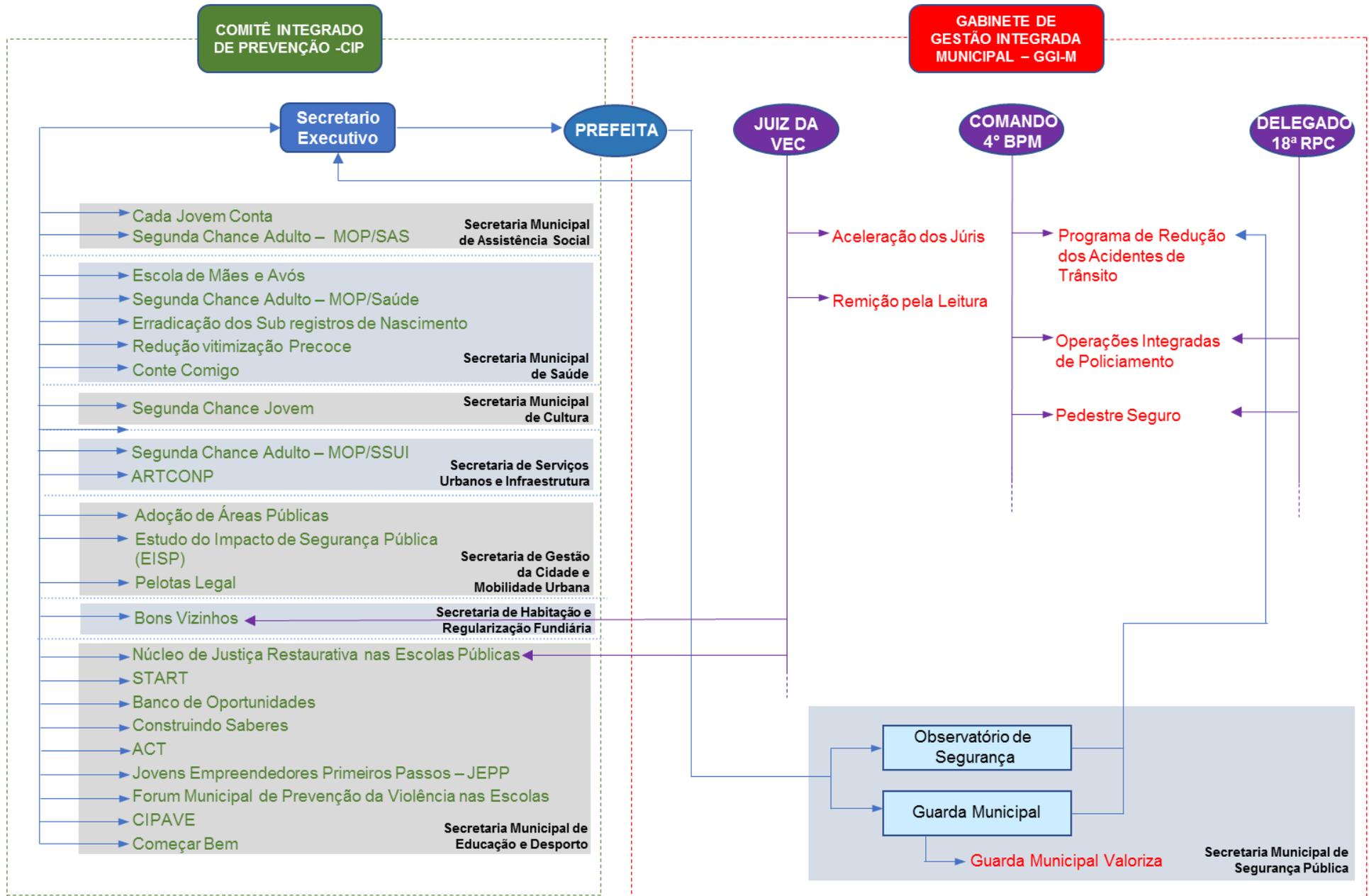
O **Comitê Integrado de Prevenção (CIP)** é uma instância de gestão integrada na qual se reúnem uma vez ao mês os seguintes atores encarregados das políticas de prevenção da violência e da criminalidade: Prefeita Municipal, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Segurança Pública, Secretaria Geral de Governo, Conselho Tutelar do Município de Pelotas, Secretaria Municipal de Educação e Desporto, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretaria Municipal de Habitação, Justiça Estadual da Comarca de Pelotas, Ministério Público Estadual, Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública Estadual, Sistema S (SESI, SESC, SENAI, SEBRAE, SEST, SENAT, SENAR), Observatório Municipal de Segurança, a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e a Universidade Católica de Pelotas (UCPel).

Vale ressaltar que esses dois órgãos de gestão possuem coordenadores indicados pela Prefeita, responsáveis pela organização das reuniões e pelos encaminhamentos. No caso do GGI-M o coordenador é o Secretário Municipal de Segurança Pública, enquanto no CIP a coordenação começou a cargo da Secretaria Municipal de Saúde, mas desde 2019 passou para o Secretário-Executivo do Pacto. No nível operativo, cada projeto do Pacto Pelotas pela Paz possui um coordenador responsável pela sua execução, que deve prestar contas diante do GGI ou do CIP.

O **Secretário-Executivo do Pacto** é uma figura central, na medida em que acompanha o trabalho de todos os coordenadores de projetos e serve de elo de conexão entre eles e a Prefeita no que se refere ao PPPP. Como os coordenadores pertencem a diversas secretarias, o contato com o Secretário-Executivo ajuda a focalizar o seu trabalho nos objetivos do Pacto. Embora o Secretário-Executivo participe também no GGI-M, o seu papel é muito mais destacado em relação ao CIP, que é coordenado por ele. Em comparação à sua centralidade nos projetos de prevenção, o Secretário Executivo não faz parte, por exemplo, do grupo de Whatsapp dedicado à Dissuasão Focalizada (ver seção 5).

A Figura 1 apresenta o organograma geral do PPPP, incluindo nele os comitês, as secretarias a inserção nelas dos projetos específicos, que serão descritos mais adiante.

Figura 1 – Estrutura Institucional do Pacto Pelotas Pela Paz



Fonte: Elaboração própria.

O Observatório Municipal de Segurança Pública⁷ tem uma participação importante tanto no GGI-M quanto no CIP. Este órgão elabora relatórios mensais de análise criminal, que buscam identificar as tendências criminais e os possíveis impactos das ações em andamento.

Além do GGI-M e do CIP, foi pensado um espaço voltado à mobilização e prestação de contas à sociedade chamado Fórum Municipal de Segurança Pública. Até a realização deste relatório foram realizados apenas dois encontros deste Fórum. O primeiro, com líderes empresariais e comunitários da cidade, ocorreu no lançamento do Pacto em agosto de 2017. O segundo Fórum ocorreu em maio de 2019 com o intuito de apresentar a execução dos projetos e os indicadores de violência para a sociedade.

3.3. Programas.

Com o intuito de descrever o funcionamento do Pacto Pelotas pela Paz, vamos apresentar as ações desenvolvidas no âmbito dessa política. Os materiais utilizados para mapear estas iniciativas foram documentos obtidos na Prefeitura, o sistema informático de gestão do Pacto (o PROGES) e as entrevistas realizadas com os gestores⁸.

Conforme apresentado anteriormente, o Pacto é dividido em cinco eixos, cada um dos quais possui um ou mais programas. Embora os programas serão apresentados de acordo com os eixos respectivos, alguns deles podem pertencer a mais de um eixo ao mesmo tempo.

3.3.1. PROGRAMAS DO EIXO PREVENÇÃO SOCIAL

3.3.1.1 Prevenção Terciária

O objetivo é reduzir a reincidência criminal de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e de adultos no sistema prisional.

3.3.1.1.1 Segunda Chance Jovem.

Programa iniciado em junho de 2017. O Programa Segunda Chance Jovem oferece oficinas de Disc Jockey (“DJ”) e de Rima (“MC”) aos

⁷ O Observatório Municipal de Segurança Pública será descrito em detalhe mais adiante.

⁸ Maiores detalhes podem ser conferidos na seção “Fontes”.

adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas na Fundação de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio Grande do Sul (FASE) em Pelotas. Este programa é uma parceria entre a Prefeitura e a Associação Hip Hop de Pelotas. As turmas são compostas com uma média de oito (08) alunos por oficina.

3.3.1.1.2 Segunda Chance Adulto – Mão de Obra Prisional (MOP) – Saúde.

Programa iniciado em 2014, consiste na utilização da mão de obra prisional do regime semiaberto para a reforma de prédios da Secretaria de Saúde. Segundo informado pelos gestores do MOP-Saúde, mais de 150 detentos estiveram envolvidos no projeto, tendo reformado 25 Unidades Básicas de Saúde (UBS) e o Hospital Municipal.

3.3.1.1.3 Segunda Chance Adulto – Mão de Obra Prisional (MOP) – Serviços Urbanos.

Programa iniciado em 2016, utiliza a mão de obra prisional do regime semiaberto para serviços urbanos como drenagem, reciclagem, varrição, construção e manutenção de ecopontos e auxílio na manutenção dos aterros. Trata-se do mesmo programa que no ponto anterior, mas executado e financiado por outra secretaria. Em agosto de 2019 a Secretaria de Serviços Urbanos contava com 27 detentos participando do projeto.

3.3.1.1.4 Segunda Chance Adulto – Remição pela Leitura.

Projeto iniciado em 2018, tem como objetivo oferecer aos presos do regime fechado o direito ao conhecimento, à educação, à cultura e à remição da pena por meio da leitura, o que já acontece em muitas comarcas judiciais do Brasil. Este projeto está sendo desenvolvido através da parceria entre a Vara de Execuções Criminais (VEC) Regional de Pelotas, com o apoio do juiz Cabral, e a Faculdade de Letras da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

3.3.1.1.5 Artecon P.

Projeto iniciado em 2018, oferece uma ocupação profissional para presos do regime fechado em um Fábrica de Artefatos de Concreto dentro das instalações do Presídio Regional de Pelotas. O “Artecon P” é um projeto

desenvolvido a partir da parceria entre a Prefeitura de Pelotas e a Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), bem como de um Convênio de suporte técnico com o curso de engenharia civil da Universidade Católica de Pelotas (UCPEL).

3.3.1.2 Prevenção Secundária

O propósito aqui é restringir o envolvimento com violência e criminalidade de jovens em situação de risco.

3.3.1.2.1 Programa: Cada Jovem Conta (CJC)

O objetivo é reduzir os fatores de risco de violência dos jovens escolarizados, procurando:

- diminuir as faltas, a evasão e o abandono escolar;
- oferecer atividades educacionais, culturais, esportivas e de aprendizagem às crianças e adolescentes identificadas como em situação de maior risco/vulnerabilidade;
- fornecer amparo social para estas crianças e adolescentes em situação de risco, para suas famílias e para a escola.

Este programa foi iniciado em agosto de 2017 em dois (02) territórios e desde abril de 2018 passou a atuar em dez (10) áreas de concentração de Crimes de Violência Letal Intencional⁹, tendo atendido até agora 285 crianças e adolescentes das escolas localizadas nesses lugares. Os alunos são escolhidos por ter baixa frequência escolar, dificuldade de aprendizagem, pais presos ou usuários problemáticos de drogas, ou por residir em zona de risco ou de tráfico de drogas.

O Cada Jovem Conta (CJC) agrega ações integradas nos territórios das seguintes instituições:

- Educação (Escolas Municipais);

⁹ Os territórios foram selecionados a partir de um diagnóstico elaborado pelo Observatório de Segurança Pública de Pelotas que considerou a concentração espacial das vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais.

- Saúde (Unidades Básicas de Saúde – UBS, Rede Álcool e Drogas, Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (CAPs AD); Rede Saúde Mental, Atendimento Especializado);
- Assistência Social (Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Equipe Volante).

Esse conjunto de instituições identifica e acompanha crianças e adolescentes em situação de risco para a violência, construindo um plano único de ação preventiva.

3.3.1.2.2. Projeto: Banco de Oportunidades

O objetivo é distanciar os adolescentes e jovens de ambientes violentos e da criminalidade, lhes oferecendo oportunidades de emprego e formação.

O Banco de Oportunidades foi iniciado em setembro de 2017 como uma ação do Programa Cada Jovem Conta (CJC), até que em novembro do mesmo ano se tornou um projeto independente. Ele já atendeu 450 adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade que participam do CJC e são indicados para cursos e oportunidades de empregos. Procuram-se vagas para os jovens do cadastro através de parcerias entre a Prefeitura, o empresariado local, as instituições de ensino público e privado e o terceiro setor. As vagas correspondem sobretudo ao programa oficial Jovem Aprendiz, mas também oferecem cursos e oficinas de esporte e cultura, cursos profissionalizantes e outras oportunidades profissionais.

3.3.1.2.3 Projeto: START

O objetivo é capacitar jovens e adolescentes em situação de risco para procurar uma vaga no mercado de trabalho buscando oferecer aos beneficiários maior autonomia, preparação e confiança na elaboração de CVs e na realização de entrevistas de seleção.

O START surgiu em junho de 2018 durante a execução do Projeto Banco de Oportunidades, a partir da percepção de que os jovens dos territórios mais pobres e violentos estavam despreparados para procurar uma vaga no mercado de trabalho formal. Apesar de este projeto ter uma articulação com o Programa

Cada Jovem Conta, nos últimos tempos o seu diretor expandiu o recrutamento além dos territórios do CJC e além dos jovens escolhidos pelas escolas. No momento atual, o gestor do programa revelou que aceita qualquer jovem que declare seu interesse em participar, o que compromete, em alguma medida, a própria focalização em jovens em risco, que foi o que motivou o programa. Nesse sentido, o START teria mudado em alguma medida da prevenção secundária, pensada para grupos de risco, para a primária, dirigida ao conjunto da população. Até agosto de 2019, o START matriculou 300 beneficiários e formou 230 jovens.

3.3.1.3 Prevenção Primária

O objetivo é promover condições que reduzam o risco de envolvimento com violência e criminalidade por parte de todos os jovens, sem focalização, ou, inclusive, do conjunto da população. A prevenção pode estar dirigida à violência que acontece naquele momento ou pensada para reduzir a violência num momento posterior ou ao longo do ciclo de vida.

3.3.1.3.1 Fórum Municipal de Prevenção da Violência nas Escolas.

Entre os anos de 2018 e 2019 foram realizados dois Fóruns Municipais de Prevenção da Violência nas Escolas. O primeiro foi em março de 2018 e o segundo, em maio de 2019. Nesses eventos foram discutidos temas relacionados à prevenção da violência escolar. O público foi composto, principalmente, por professores, orientadores, alunos e diretores da rede pública municipal. Esta iniciativa buscou estimular a discussão de estratégias para a promoção de ambientes mais pacíficos nas escolas, com o intuito de reduzir os índices de violência escolar. Nesses fóruns foram propostas as ações mencionadas a seguir: a Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE) e o Plano Anual de Prevenção à Violência Escolar.

3.3.1.3.2 Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE).

Iniciadas depois do I Fórum Municipal de Prevenção da Violência nas Escolas em 2018 e instituídas pelo Decreto n° 6.081, essas comissões são

formadas por alunos, professores, pais, membros da comunidade local, funcionários e orientadores educacionais, com o intuito de identificar situações de violência e estimular a prevenção e a fiscalização por parte da comunidade escolar. A CIPAVE tem entre suas missões a elaboração de um *Plano Anual de Prevenção da Violência Escolar*, previsto para ser desenvolvido ao longo de 2019, que prevê ações de prevenção ao *bullying* e ao abuso contra crianças e adolescentes.

3.3.1.3.3 Construindo Saberes.

Iniciado em março de 2017, este projeto tem como objetivo minimizar a distorção idade/ano, oferecendo aos alunos do 3º, 4º, 6º e 7º anos do ensino fundamental, no contraturno, aulas de Língua Portuguesa e Matemática, para melhorar o desempenho escolar. Dessa forma, o programa busca reduzir a evasão e o abandono escolar. Em 2019 o Construindo Saberes atuou em 21 escolas e atendeu 427 alunos¹⁰.

3.3.1.3.4 Jovens Empreendedores Primeiros Passos (JEPP).

Iniciado em 2017 em Pelotas, este projeto é desenvolvido pelo SEBRAE e implementado em diferentes municípios do Brasil. Em 2017, a Prefeitura de Pelotas e o SEBRAE estabeleceram uma parceria e começaram o projeto no município pelotense. O JEPP é um curso destinado a alunos do ensino fundamental que possibilita a aprendizagem e o desenvolvimento de habilidades e comportamentos empreendedores, considerando a autonomia do aluno para aprender, e favorecendo o desenvolvimento de atributos e atitudes necessários para incentivar o espírito empreendedor e a orientação para os negócios. O JEPP é composto por nove cursos, um para cada ano do ensino fundamental.

3.3.1.3.5 Começar Bem.

Ação que busca o fortalecimento do espírito empreendedor através de oficinas, cursos e palestras, especificamente para alunos da Educação de Jovens

¹⁰Em 2017, o Construindo Saberes atendeu 8 escolas e 82 alunos, já em 2018 o programa passou a trabalhar em 17 escolas e teve a participação de 155 estudantes.

e Adultos (EJA). É desenvolvida a partir de uma parceria entre a Prefeitura e o SEBRAE.

3.3.1.3.6 Programa de Prevenção à Gravidez Precoce.

O objetivo é obter dados, a partir de um questionário, para monitorar a gravidez precoce no município. Este monitoramento deve ser feito nas escolas, de forma coordenada com o Programa Saúde na Escola, e também em outras instâncias. A meta última é contribuir para a redução da gravidez na adolescência. Até o momento da avaliação, foi criado o questionário, mas nenhuma outra ação foi tomada ainda.

3.3.1.3.7 Primária Infância Acolhida (Projeto PIÁ).

Iniciado em junho de 2018, o objetivo desse programa é realizar uma pesquisa do impacto de duas metodologias socioemocionais, cujo objetivo é capacitar pais, mães e cuidadores de crianças de 0 a 10 anos para distanciar a família de qualquer violência, fundamentalmente dos castigos físicos e de atitudes agressivas com as crianças, fortalecendo os vínculos familiares. A meta última é criar uma sociedade menos violenta, fornecendo um ambiente mais acolhedor e menos agressivo desde a primeira infância. O programa foi desenvolvido em parceria entre a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e a Prefeitura e aplica duas metodologias diferentes:

- a) ACT¹¹ / Educar Crianças em Ambientes Seguros:** tenta ensinar disciplina positiva e a importância dos bons exemplos a pais e mães em sessões em grupo, a fim de criar ambientes seguros e livres de violência.
- b) Conte Comigo:** pretende prevenir a violência e fortalecer os vínculos familiares através do compartilhamento de livros e do encorajamento aos cuidadores de que contem histórias a partir desses livros.

Ambas metodologias estão sendo comparadas a um grupo de controle numa pesquisa experimental, que deverá estimar o impacto de cada uma delas sobre o grau de agressividade da própria criança e do nível de estresse a que ela está submetida.

¹¹ A sigla é originária do nome em inglês: Adults and Children Together.

3.3.1.3.8 Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento.

Iniciada em dezembro de 2017, a iniciativa acordou com os cartórios a realização de plantões dentro das maternidades dos hospitais de Pelotas, para garantir o registro de todos os recém-nascidos. Além disso, enfermeiros e auxiliares de enfermagem são capacitados para orientar os pais sobre a importância desse registro.

3.3.1.3.9 Redução da Vitimização Precoce.

Começado em 2018, o projeto busca a redução da violência contra crianças e o desenvolvimento de laços afetivos na família, com o intuito de prevenir o abuso sexual, a negligência e os maus tratos na população infanto juvenil. Dentre as ações desenvolvidas destacamos: formação de grupos de trabalho com atores envolvidos no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência (Saúde, Assistência Social, Conselho Tutelar e Educação); alinhamento dos fluxos de atendimento e encaminhamento nos casos de violência; capacitações periódicas e fortalecimento da rede de atenção a crianças e adolescentes; compartilhamento de ações entre o Ministério Público, a Brigada Militar e a Guarda Municipal, por um lado, e as instituições envolvidas na prevenção dentro do Pacto Pelotas Pela Paz, por outro.

3.3.1.3.10 Parentalidade – Escola de Mães e Avós.

Projeto implementado em maio de 2016, tem como objetivo reduzir a mortalidade infantil, fetal e materna, preparando as mulheres, parceiros e famílias para as transformações de uma gestação, do desenvolvimento da criança e da inserção de um novo membro no contexto familiar. A equipe do projeto promove uma formação através de quatro encontros com as futuras mães e familiares. Esses encontros ocorrem diretamente nos bairros das famílias, geralmente em postos de saúde, escolas ou salões paroquiais. Os temas abordados na formação são gestação mês a mês, tipos de parto, aleitamento materno, cuidados com o recém-nascido e planejamento familiar.

3.3.1.4 Justiça Restaurativa

O objetivo é promover a cultura da paz na cidade através de ações de mediação e resolução de conflitos do cotidiano que evitem que eles possam resultar em disputas violentas.

3.3.1.4.1 Projeto Bons Vizinhos.

Iniciado em dezembro de 2017, é uma das frentes de atuação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), empenhado na construção da paz social e na resolução de conflitos através da criação de Círculos de Mediação. Neste caso, os Círculos estão pensados para os condomínios habitacionais, tais como aqueles criados pelo programa Minha Casa, Minha Vida. No momento em que as informações foram coletadas, tinham ocorrido 158 encontros com a participação de 1.627 pessoas.

3.3.1.4.2 Núcleo de Justiça Restaurativa nas Escolas da Rede Municipal de Pelotas.

Começou em 2014 em algumas escolas da rede municipal. O objetivo é prevenir a violência no ambiente escolar e em seu entorno através da capacitação em mediação e resolução de conflitos. Nesse sentido, houve capacitação em Justiça Restaurativa para membros das Comissões Internas de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE).

3.3.2. PROGRAMAS DO EIXO POLICIAMENTO E JUSTIÇA.

3.3.2.1. Observatório de Segurança Pública de Pelotas.

Realiza os estudos e diagnósticos sobre a criminalidade, para planejar tanto a ação das forças de segurança quanto as estratégias de prevenção. O Observatório de Segurança Pública de Pelotas qualifica, georreferencia e analisa os dados de criminalidade e violência em Pelotas. Além de responder a demandas externas e internas da Secretaria Municipal de Segurança, o Observatório participa das reuniões do Gabinete de Gestão Integrado Municipal (GGI-M) e do Comitê Integrado de Prevenção (CIP), apresentando análises de

conjuntura da criminalidade na cidade. Na última fase, o Observatório participa também nas reuniões semanais que planejam as operações integradas das forças de segurança dentro do Pacto.

3.3.2.2. Aceleração dos Júris.

O Tribunal do Júri do Foro de Pelotas acelerou os julgamentos dos réus acusados de homicídio e tentativa de homicídio através de um regime especial. Entre julho de 2017 e julho de 2018 a Vara realizou 90 sessões de julgamento. Deste total, 40 foram condenados. Em todos os casos, o cumprimento da sentença teve início imediato. Essa foi uma medida implementada após a constatação de que havia um atraso considerável nos júris na cidade.

3.3.2.3 Estratégia Pedestre Seguro.

São operações policiais com o foco na redução dos roubos de pedestres na Região Administrativa de Pelotas. As operações, que deram começo em setembro de 2018, são executadas por meio dos seguintes passos:

a): o Observatório Municipal de Segurança em parceria com a Brigada Militar identifica os principais horários, dias e locais onde ocorrem os roubos na cidade, sobretudo os roubos a pedestre. Estes dados são georreferenciados e, assim, a Brigada Militar pode identificar os pontos quentes (*hotspots*) na cidade e, a partir daí, elaborar o Planos de Policiamento Integrado (PPI).

b): com base no PPI algumas ações de patrulhamento são desenvolvidas pela Brigada Militar (BM) e pela Guarda Municipal (GM). A BM realizou mudanças na escala e na forma de alocação de seu efetivo, passando a fixá-lo nos pontos quentes. A GM desfez uma unidade especializada que tinha criado para atuação nas ruas (Grupo de Ação Rápida) e passou a atuar nos pontos do PPI.

3.3.2.4. Operações Integradas de Policiamento.

Iniciadas em julho de 2017, elas incluem a Guarda Municipal, a Brigada Militar, o Corpo de Bombeiros, a Polícia Civil, a SUSEPE, a Polícia Rodoviária Federal e as equipes das secretarias de Transporte e Trânsito, de Saúde, de

Qualidade Ambiental e de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana da Prefeitura de Pelotas. As Operações Integradas realizam abordagem de pessoas e veículos, e fiscalizam estabelecimentos comerciais. Como consequência disso, apreendem armas, autuam veículos e realizam prisões. Até maio de 2019, houve 94 reuniões de planejamento de operações integradas, 18.503 pessoas e 8.821 veículos foram abordados e 162 estabelecimentos comerciais foram fiscalizados. Os focos mais comuns dessas operações são dois:

a) perturbação do sossego. Nesse caso, o nome que recebem é “Operação Balada Segura”, que consistem em blitzes de fiscalização e educação no trânsito, com testes de bafômetro e de irregularidades no trânsito, e também fiscalizam bares e locais de lazer. Embora tenham começado em agosto de 2013 como uma parceria entre a Brigada Militar, a Prefeitura de Pelotas, o DETRAN/RS e a Polícia Civil, elas foram expandidas após o início do PPPP, uma vez que a pesquisa de vitimização assinalou a perturbação do sossego como uma das fontes de insegurança na população.

b) crimes contra a propriedade, na mesma linha da Estratégia Pedestre Seguro descrita anteriormente, mas neste caso a partir de uma intervenção conjunta das diferentes corporações de segurança pública nos *hotspots*.

c) redução de acidentes de trânsito, com a fiscalização dos veículos em pontos de alta acidentalidade.

3.3.2.5. Programa de Redução dos Acidentes de Trânsito em Pelotas.

O objetivo é reduzir o número de vítimas de acidentes nas vias da cidade de Pelotas através de ações articuladas entre a Secretaria de Transporte e Trânsito, a Guarda Municipal, a Brigada Militar e o Observatório de Segurança Pública. Além das operações integradas já mencionadas, este programa contempla as seguintes ações:

- a) Plano de Prevenção Integrada;
- b) Uso de radar;
- c) Videomonitoramento;
- d) Obras de requalificação de vias estruturantes.

3.3.2.6. Projeto Guarda Municipal Valorizada.

O objetivo é fortalecer a Guarda Municipal nas principais atuações do Pacto Pelotas pela Paz, sobretudo na prevenção dos crimes patrimoniais e na perturbação do sossego. Iniciado em março de 2018, as suas metas incluíam o aumento de efetivo, o plano de carreira, um novo regimento, formação continuada e melhorias na estrutura, com renovação dos equipamentos.

Assim, foi realizado um concurso Público em 2019 e, através dele, foram incorporados 80 novos agentes. Paralelamente, dentro do Plano de Capacitação, foram ministrados cursos sobre legislação, direitos humanos, armamento e técnicas de defesa pessoal para os guardas municipais. Em 2018 a turma do curso contou com 40 agentes e em 2019 com 30.

Além dos programas que foram executados, descritos até aqui, outros foram originalmente planejados dentro deste Eixo de Policiamento e Justiça, mas acabaram não sendo implementados por diversas circunstâncias. Estes programas são os seguintes:

- a) **Prêmio Especial por Apreensão de Armas do Pacto Pelotas pela Paz:** o Prêmio foi uma proposta desenvolvida no âmbito do Gabinete de Gestão Integrada Municipal e foi transformada em Lei Ordinária (6500/2017) em setembro de 2017. A lei consiste no pagamento de uma premiação aos policiais por apreensão de armas de fogo portadas ilegalmente. Apesar da aprovação da lei, segundo foi relatado pelos entrevistados, o Comando Geral da Brigada Militar deu ordem para o Batalhão local não aceitar o pagamento do prêmio, por entender que a medida não encaixava com as diretrizes da Brigada Militar e com o papel de um município.
- b) **Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC).** A APAC é uma proposta de criação de um espaço de privação de liberdade alternativo ao convencional cujo objetivo é ofertar, ao longo do período de cumprimento da pena, oportunidades de vivências e de ressocialização. Na APAC todos os internos estudam e trabalham, bem como recebem assistência jurídica e convivem com suas famílias. São instituições relativamente pequenas e administradas pela sociedade civil. A iniciativa nasceu em Minas Gerais e a meta é levá-la para Pelotas. Criou-se uma associação civil com este fim e houve diversas negociações para obter

financiamento e um terreno para a construção, mas a iniciativa ainda não saiu do papel.

3.3.3 PROGRAMAS DO EIXO FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

3.3.3.1 Operações Integradas.

Elas foram descritas no eixo de Policiamento e Justiça, mas também possuem um componente de fiscalização, na medida em que participam delas, além das corporações estaduais de segurança, a Guarda Municipal, os agentes de trânsito e diversos órgãos municipais de fiscalização: Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental, Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana. Como já foi mencionado, um dos seus objetivos principais é evitar a perturbação do sossego e também garantir o cumprimento das normas municipais.

3.3.3.2 Projeto Pelotas Legal.

Iniciado em 2019, o objetivo é coibir a venda ilegal e a recepção de peças de veículos roubados e furtados (iniciativa *Carro Legal*) e a venda de aparelhos celulares roubados e furtados (iniciativa *Celular Legal*). Para tanto, uma das metas é o cadastramento, por parte de integrantes da Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana, de todos os estabelecimentos que prestam serviços de manutenção veicular, desmanche de veículos e de todas as empresas cadastradas no município como vendedoras e prestadores de serviços na atividade de telefonia celular, com vistas a facilitar a fiscalização.

Da mesma forma que no eixo anterior, houve um programa desta área que não foi efetivado ainda:

Código de Convivência. O projeto de lei (PL) do Código de Convivência, que foi basicamente desenhado pelos consultores do Pacto e debatido entre as instituições que participam do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), foi entregue à Câmara de Vereadores de Pelotas no dia 30 de novembro de 2017. Pretendia consolidar um conjunto de normas de comportamento a ser observado no município e conferir poder de polícia administrativa à Guarda Municipal para fiscalizar as condutas que

infringissem essas normas e para aplicar sanções. As preocupações centrais eram, em tese, regular o consumo de bebidas alcoólicas em vias públicas ou locais de uso comuns, e inibir brigas, violência contra a mulher, preconceitos, simulacros de arma de fogo, vandalismo e pichação. Este projeto enfrentou resistências em setores da sociedade civil e nos partidos de oposição, especialmente no referente a proibição de consumo de álcool e aos novos poderes sancionadores. Em consequência, ele não foi aprovado pela Câmara de Vereadores até o momento e não há sinais de que será reapresentado em breve. De fato, alguns dos formuladores do Pacto passaram a acreditar que não valia a pena o custo político que estava gerando.

3.3.4. PROGRAMAS DO EIXO URBANISMO.

3.3.4.1. Estudo dos impactos dos novos empreendimentos na segurança pública (EISP).

Iniciado em outubro de 2017, o objetivo é obrigar aos empreendimentos e atividades comerciais a identificar seus impactos potenciais no que se refere a segurança e a qualidade de vida da população residente nas áreas atingidas e em suas proximidades, de forma que medidas preventivas possam ser tomadas. Para tanto, a Lei Municipal Nº 6636, de 03 de outubro de 2018, obriga os empreendimentos novos no município a apresentar planos de segurança e a contribuir com medidas de proteção aos residentes em seu entorno.

3.3.4.2. Adoção de Áreas Públicas.

Iniciado em junho de 2019, o objetivo é obter o apoio da iniciativa privada para manter e melhorar áreas públicas sem utilização de recursos públicos, de modo a recuperar e revitalizar esses espaços, estimulando a sua ocupação. O empresário, em troca, ganha o direito de ter o seu nome reconhecido publicamente como benfeitor desse local. O projeto ficou incorporado na Lei Nº 6.698, de 05 de junho de 2019, que o denomina oficialmente “Adote uma Área Verde”. Na prática, essas áreas não costumam coincidir com *hotspots* de crime algum, pois, como os próprios gestores reconhecem, os empreendedores preferem associar seu nome a lugares mais

atrativos e de maior circulação. O Secretário relatou em entrevista que aproximadamente 200 áreas públicas já haviam sido adotadas.

3.3.5. PROGRAMAS DO EIXO TECNOLOGIA.

Nesta área, estavam previstos projetos como os seguintes:

- a) Instalação de câmeras de videomonitoramento e de reconhecimento de placas dos veículos que entram e saem da cidade (Projetos denominados “Cidade 24 horas” e “Cerca Eletrônica”);
- b) Criação de aplicativos para celulares que permitam aos cidadãos entrar em contato com uma Central de Monitoramento, por exemplo em situações de emergência (Projeto “Cidadão da Paz”);
- c) Implantação de GPS em todas as viaturas da Guarda Municipal e da Brigada Militar em Pelotas.

No entanto, a falta de recursos econômicos, em função da crise financeira da Prefeitura, contribuiu para que nenhum desses projetos avançasse e para que este eixo caísse progressivamente no esquecimento.

3.3.6 UMA VISÃO GERAL.

Para finalizar a descrição do Pacto e como forma de resumo, apresentamos uma tabela que contém os programas já descritos, indicando, para cada um, se já foi executado ou não e, em caso afirmativo, se já existia antes do Pacto ou foi criado durante a vigência do Pacto.

TABELA 1**Programas que integram o Pacto Pelotas Pela Paz segundo Execução e Início**

PROGRAMA	EXECUÇÃO		INÍCIO
	SIM	NÃO	
PREVENÇÃO SOCIAL			
3.3.1.1.1 Segunda Chance Jovem	X		Pré-existente ao PPPP
3.3.1.1.2 Segunda Chance Adulto – Mão de Obra Prisional (MOP) - Saúde	X		Pré-existente ao PPPP
3.3.1.1.3 Segunda Chance Adulto – Mão de Obra Prisional (MOP) – Serviços Urbanos	X		Pré-existente ao PPPP
3.3.1.1.4 Segunda Chance Adulto – Remição pela Leitura	X		Durante o PPPP
3.3.1.1.5 Artecon P	X		Durante o PPPP
3.3.1.2.1 Programa: Cada Jovem Conta (CJC)	X		Durante o PPPP
3.3.1.2.2. Projeto: Banco de Oportunidades	X		Durante o PPPP
3.3.1.2.3 Projeto: START	X		Durante o PPPP
3.3.1.3.1 Fórum Municipal de Prevenção da Violência nas Escolas.	X		Durante o PPPP
3.3.1.3.2 Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE).	X		Durante o PPPP
3.3.1.3.3 Construindo Saberes	X		Pré-existente ao PPPP
3.3.1.3.4 Jovens Empreendedores Primeiros Passos (JEPP)	X		
3.3.1.3.5 Começar Bem	X		
3.3.1.3.6 Programa de Prevenção à Gravidez Precoce		X	
3.3.1.3.7 Primária Infância Acolhida (Projeto PIÁ)	X		Durante o PPPP
3.3.1.3.8 Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento	X		Durante o PPPP
3.3.1.3.9 Redução da Vitimização Precoce	X		Durante o PPPP
3.3.1.3.10 Parentalidade – Escola de Mães e Avós	X		Pré-existente ao PPPP
3.3.1.4.1 Projeto Bons Vizinhos	X		Durante o PPPP
3.3.1.3.2 Núcleo de Justiça Restaurativa nas Escolas da Rede Municipal de Pelotas.	X		Pré-existente ao PPPP
POLICIAMENTO E JUSTIÇA			
3.3.2.1. Observatório de Segurança Pública de Pelotas	X		Durante o PPPP
3.3.2.2. Aceleração dos Júris	X		Pré-existente ao PPPP
3.3.2.3 Estratégia Pedestre Seguro	X		Durante o PPPP
3.3.2.4. Operações Integradas de Policiamento	X		Pré-existente ao PPPP
3.3.2.5. Programa de Redução dos Acidentes de Trânsito em Pelotas	X		
3.3.2.6. Projeto Guarda Municipal Valorizada	X		Durante o PPPP
Prêmio Especial por Apreensão de Armas do Pacto Pelotas pela Paz		X	
Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC)		X	
FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA			
3.3.3.1 Operações Integradas	X		Pré-existente ao PPPP
3.3.3.2 Projeto Pelotas Legal	X		Durante o PPPP

Código de Convivência		X	
URBANISMO			
3.4.1. Estudo dos impactos dos novos empreendimentos na segurança pública (EISP)	X		Durante o PPPP
3.4.2. Adoção de Áreas Públicas	X		Durante o PPPP
TECNOLOGIA			
Cidade 24 horas		X	
Cerca Eletrônica		X	
Cidadão da Paz		X	
GPS		X	

4. Fortalezas e Fragilidades do Pacto Pelotas pela Paz.

As visitas de campo permitiram observar *in situ* o funcionamento do Pacto Pelotas pela Paz (PPPP) e entrevistar atores relevantes¹². A partir das informações coletadas, esta seção enumera algumas fortalezas e fragilidades diagnosticadas por parte da equipe de pesquisa em relação à implementação do programa com o intuito de promover uma reflexão. Contudo, essa análise não constitui uma avaliação de implementação propriamente dita, que transcenderia o alcance deste estudo, focado no impacto da intervenção¹³. De tal modo, uma futura avaliação de implementação poderia complementar e aprofundar muitas das considerações aqui oferecidas.

A seguir indicam-se algumas fortalezas do PPPP para dar passo num segundo momento às debilidades ou elementos que condicionam negativamente sua implementação. Essa divisão tem apenas o propósito de organizar a exposição, sendo que na prática certas características podem implicar simultaneamente vantagens e desvantagens. Os aspectos detalhados não pretendem exaustividade, apenas apresentam um conjunto de reflexões.

4.1 Fortalezas do Pacto.

Os pontos fortes do Pacto seriam os seguintes:

- **Liderança política.** Um dos pilares do PPPP é a liderança política da Prefeita Paula Mascarenhas, quem fez desse programa o carro chefe de sua gestão. No Brasil, a segurança pública é competência constitucional dos Estados, apesar de que nos últimos anos os governos municipais passaram a assumir um papel de maior protagonismo. A Prefeita priorizou um tema politicamente sensível e não tradicional dos municípios, articulou diversos atores na busca de soluções efetivas, e coordenou de forma proativa a implementação do programa. Se a vontade política é uma condição *sine qua non* dos planos municipais de segurança, o PPPP é um bom exemplo dessa regra.

¹² Para mais informação, ver capítulo 2 sobre fontes.

¹³ A avaliação de implementação e a avaliação de impacto possuem propósitos distintos. A primeira examina a execução do programa para ver se ele foi aplicado segundo o planejado, entanto que a segunda busca determinar se o programa alcançou os objetivos traçados.

- **Liderança técnica.** A Comunitas, organização da sociedade civil ¹⁴, desempenhou o papel de assistência técnica do projeto. A Comunitas convocou e financiou o Instituto Cidade Segura¹⁵ para liderar a parte técnica. Tâmara Biolo e particularmente Alberto Kopittke¹⁶, dois dos diretores do Instituto, tiveram um desempenho destacado na criação e formulação do PPPP. De fato, o programa foi desenhado no marco de um estudo elaborado pelo Instituto que, além das funções da consultoria, teve duas contribuições fundamentais na construção do PPPP. A primeira foi seu “papel pedagógico” ou de disseminação de conhecimento. O Instituto forneceu assistência e ajudou a qualificar os gestores durante a implementação do programa, semeando uma linguagem comum e provendo bibliografia especializada sobre diferentes temas. Nesse sentido, é positivo e surpreendente que vários termos técnicos sobre prevenção sejam utilizados com naturalidade entre os gestores ou que experiências internacionais sejam citadas para argumentar decisões, mesmo que essas comparações nem sempre se sustentem. A segunda contribuição do Instituto Cidade Segura foi seu “papel articulador”. O fato de ser externo à esfera pública permitiu que o Instituto fosse percebido como um ator imparcial perante aos interesses institucionais ou corporativos. Essa relativa neutralidade foi reforçada pela legitimidade outorgada pelo conhecimento científico, possibilitando estabelecer um diálogo com diversos atores e compor soluções superando a fragmentação institucional.
- **Ênfase na prevenção.** Além de incluir ações voltadas para a repressão, a maioria das iniciativas e dos recursos do PPPP estão dirigidos à prevenção da criminalidade. As abordagens são muito diversas em relação ao tipo de prevenção (primária, secundária ou terciária), ao público alvo (crianças, jovens, etc.) e aos temas considerados (educação, trabalho, etc.). Por sua natureza, se efetivas, várias dessas iniciativas preventivas só teriam um impacto no médio e

14 A Comunitas é uma organização da sociedade civil brasileira que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país. Para maior informação:

<http://www.comunitas.org/portal/comunitas/>

15 O Instituto Cidade Segura é uma organização da sociedade civil que oferece serviços de consultoria em temas de segurança e prevenção da violência. Mais informação em:

<http://institutocidadesegura.com.br/site/>

16 Alberto Kopittke foi Secretário de Segurança Pública no município de Canoas (RS), experiência que foi de grande importância na decisão de convidá-lo como assessor para Pelotas. Por outro lado, alguns dos projetos do Pacto Pelotas pela Paz já tinham sido implementados anteriormente em Pelotas.

longo prazo (como ACT, Conte Comigo, etc.). Contudo, elas são importantes para envolver diversas agências na produção de segurança pública e intervir nas causas profundas da violência e da criminalidade. Por outro lado, o PPPP contempla em paralelo ações de repressão, o que representa um exemplo positivo na medida em que questiona o falso dilema entre prevenção e repressão.

- **Integração entre serviços públicos de prevenção e integração entre as instituições de segurança pública.** Uma característica distintiva do PPPP é a busca de integração, tanto entre as próprias secretarias municipais como respeito a atores externos à Prefeitura, como as Polícias Civil e Militar. Essa abordagem não implica negar as atribuições de cada instituição, mas tentar melhorar a colaboração e sinergia entre elas. O Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e o Comitê Integrado de Prevenção (CIP) representam as principais instâncias de integração, a primeira abrangendo os órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal e a segunda os serviços de prevenção. As entrevistas realizadas indicam que tanto no nível gerencial como no operativo está instalada a ideia de que a segurança é um problema transversal às instituições e que é possível melhorar os resultados trabalhando de maneira colaborativa (ampliando o fluxo de informações, reduzindo a burocracia, etc.). O caso do GGI, em especial, se apresenta como um sucesso em termos de integração, pois quase todos seus integrantes destacam as consequências positivas do trabalho em conjunto e o aprendizado obtido nesse processo¹⁷.
- **Focalização social e geográfica das intervenções.** Vários projetos do PPPP estão dirigidos a territórios e populações com altos níveis de vulnerabilidade social. Essa focalização pode ser interpretada como uma fortaleza do programa na medida em que concentra a provisão de serviços públicos nos contextos onde eles são mais necessários, de forma que aumenta a probabilidade de obter resultados significativos na redução da criminalidade. O uso de mapas georreferenciados para a identificação de áreas quentes (*hotspots*) e o posterior planejamento de operativos integrados de segurança representa um exemplo dessa focalização. A estigmatização das populações priorizadas é, em contrapartida, um risco implícito neste tipo de abordagens.

¹⁷ O GGI existia nominalmente antes do PPPP. Contudo, todos os entrevistados indicaram que foi a partir do início do programa que a integração começou a funcionar na prática.

- **Diagnóstico Prévio.** Antes do lançamento do PPPP foi elaborado um diagnóstico que implicou, entre outras coisas, a realização de uma pesquisa de vitimização. Esses dados permitiram conhecer as dinâmicas criminais de Pelotas e ajudar a definir os componentes prioritários, as áreas de intervenção e as linhas de base do programa.
- **Valorização dos dados.** A criação de um Observatório sobre violência e criminalidade que produz reportes periódicos para monitorar os delitos e informar as ações desenvolvidas é um componente central da iniciativa. A preocupação por basear as intervenções em evidências é um traço positivo do PPPP e também favorece os processos de avaliação de impacto. Paralelamente, o Pacto conta com um sistema de seguimento (PROGES) que reúne indicadores e metas para muitas das iniciativas.
- **Aproveitamento de recursos escassos.** O PPPP funciona com recursos muito limitados. Segundo os testemunhos obtidos, o orçamento executado até o momento foi de quase 200 mil reais, sendo que praticamente todas as pessoas que integram o programa são funcionários municipais que não recebem uma remuneração adicional por participar dele. O Pacto tem o mérito de ter sido aplicado nessas circunstâncias, tentando sensibilizar as pessoas para participarem da iniciativa. Esse “voluntarismo” parece ter gerado efeitos positivos, na medida em que uma parte significativa dos funcionários que trabalham no PPPP parece acreditar genuinamente nele e manifesta um compromisso decidido com o programa¹⁸. Outro impacto positivo é ter mostrado que é possível desenvolver projetos municipais de segurança mesmo em ausência de recursos significativos, pois a vontade política é mais importante do que o orçamento. Além disso, a composição das equipes com servidores municipais favoreceu o aproveitamento de experiências que já estavam sendo desenvolvidas pela Prefeitura. Por outro lado, a ausência de recursos também gerou, naturalmente, efeitos negativos, que serão apresentados mais adiante.

¹⁸ Neste sentido, várias pessoas entrevistadas apresentam seu trabalho no PPPP com um claro sentido vocacional.

4.2 Fragilidades do Pacto.

Enumeramos a seguir alguns dos pontos frágeis observados no PPPP, alguns dos quais são facilmente modificáveis enquanto outros seriam mais difíceis de alterar:

- **Marca política.** Como foi mencionado, o PPPP não teria sido possível sem a liderança política da prefeita Paula Mascarenhas. A iniciativa, porém, ficou muito associada com sua gestão e com o seu partido, o que gerou a natural resistência da oposição política e compromete as possibilidades de continuidade em caso de uma alternância no comando da prefeitura. Apesar de ser difícil, um acordo suprapartidário teria dado maior sustentabilidade política ao PPPP. Em algumas ações, o Pacto corre o risco de ser percebido como se inspirando em paradigmas de cunho conservador (menções ao modelo das “Janelas Quebradas”, ênfase no empreendedorismo, parcerias preferenciais com os empresários), e essa percepção poderia estar contribuindo para afastar atores políticos e sociais que, em outro cenário, talvez estivessem dispostos a apoiar ou participar neste tipo de projetos.
- **Ausência de um documento programático.** Apesar de ser um programa, não foi elaborado um documento base contendo os objetivos, componentes e teoria da mudança do PPPP. Existe uma variedade de documentos parciais e, sobretudo, uma grande proliferação de arquivos de Power Point elaborados para apresentações públicas, que obviamente não constituem um documento programático que sirva de ponto de partida nem o substituem. Nesses textos, ocasionalmente são mencionadas estatísticas locais e experiências internacionais de prevenção para justificar determinadas medidas, mas sem que isso seja feito de forma detalhada e sistemática. Obviamente, o documento programático não deve ser rígido e pode ser modificado ao longo da sua aplicação na medida em que as circunstâncias se alterarem. No entanto, a ausência de tal documento de referência pode comprometer não apenas a difusão, mas também a consistência do desenho, o rigor da implementação, e as possibilidades de uma adequada avaliação e replicação do programa.
- **Problemas de integridade.** Contar com um documento programático é uma condição necessária, mas não suficiente para que a intervenção seja eficaz. Um programa possui integridade quando é conduzido na prática segundo o previsto

no desenho original. Quando uma intervenção se desvia substancialmente dos parâmetros com que foi planejada, sua eficácia pode ficar comprometida e a sua replicabilidade ainda mais, pois com frequência não se sabe exatamente o que foi aplicado. O fato de que alguns componentes previstos do PPPP tenham sido implementados e outros não (por exemplo, o eixo tecnologia) é indicativo de problemas de integridade, embora isso seja esperável em programas que comportam um grande número de iniciativas de distintos gêneros. Por outro lado, a existência de iniciativas como a Dissuasão Focalizada, que não tinham sido originalmente planejadas pelo programa é outro indicador na mesma direção. O grau e a intensidade da implementação dos distintos componentes do programa são muito variáveis. Nesse sentido, vários entrevistados relataram que é difícil estabelecer uma data de início do PPPP porque o programa foi mudando progressivamente com o tempo. Por último, a falta de protocolos ou manuais padronizados de implementação abre um enorme espaço à interpretação e improvisação dos gestores¹⁹, de modo que um mesmo componente poderia significar, na prática, intervenções diferenciadas²⁰.

- **Falta de focalização nos homicídios.** A redução dos homicídios é o principal objetivo do PPPP. De fato, o programa surgiu como resposta num momento de alta incidência com o intuito de diminuir a violência letal em Pelotas. Segundo vários entrevistados, uma grande proporção dos homicídios pode ser atribuída à disputa de gangues locais pela conquista de territórios para o tráfico de drogas. Porém, o PPPP não inclui muitas ações voltadas diretamente para os grupos que seriam os principais produtores da violência letal. De fato, a maioria das intervenções não tem uma associação clara com os homicídios. Várias delas focalizam em crimes contra a propriedade ou nas chamadas “incivilidades” (problemas de convivência, contravenções, etc.), entanto que outras poderiam ter algum impacto na violência, mas apenas no longo prazo (como é o caso do Conte Comigo e das outras intervenções com crianças). Assim, a centralidade teórica dos homicídios não é sustentada pela lógica dos componentes do PPPP. Em casos como o do “Cada jovem conta”, a taxa de homicídios é considerada

¹⁹ Nas entrevistas, alguns dos gestores do programa destacaram as divergências entre o que foi planejado no PPPP e o que foi aplicado pelos gestores de cada área.

²⁰ A existência de manuais não implica abrir mão de certa flexibilidade para adaptar o programa a diferentes contextos ou circunstâncias.

para selecionar as áreas a intervir, mas não é incluída como indicador final ou de resultados, o que tem a ver com o impacto presumivelmente demorado no tempo. Por outro lado, constata-se que apesar do consenso entre os entrevistados sobre a incidência das gangues na violência, não foi realizado um estudo detalhado sobre a etiologia dos homicídios em Pelotas, o que resulta surpreendente tratando-se do principal objetivo do programa.

- **Insuficiente ênfase na prevenção terciária.** Relacionado ao ponto anterior, vários entrevistados indicaram que o PPPP deveria apontar em maior medida à prevenção terciária. Se bem o programa inclui ações para a população penitenciária, a maioria estão voltadas para o regime semiaberto e não para o fechado. Não existem, por exemplo, programas de reabilitação ou de reingresso para favorecer o trânsito da prisão à comunidade. Em consequência, diversos gestores e parceiros do programa sublinharam a importância de avançar neste sentido e, entre outras medidas, implementar finalmente a metodologia APAC em Pelotas.
- **Falta de atenção aos familiares de vítimas de homicídio.** O impacto dos homicídios sobre as famílias das vítimas é devastador em vários sentidos, desde o custo do enterro, a perda de renda e o impacto psicológico. Portanto, seria interessante se o PPPP adotasse alguma iniciativa dirigida a estes grupos. Por outra parte, pessoas próximas à vítima muitas vezes contam com informações que seriam importantes para o esclarecimento do crime, mas que nem sempre são disponibilizadas às autoridades por desconfiança ou medo a sofrer represálias. Uma adequada aproximação das instituições públicas com as vítimas contribuiria a reverter essa eventual situação.
- **Escassa participação social.** De modo geral, a participação social é importante para outorgar legitimidade às políticas públicas e gerar comprometimento por parte da sociedade. Especificamente no caso do código de convivência, o objetivo é estabelecer regras comumente acordadas que afetam o uso do espaço público e a cotidianidade da população, razão pela qual a participação torna-se fundamental para sustentar essa “pactuação”. De fato, de todas as iniciativas do PPPP, esta é a que deveria suscitar maior participação social de forma que fosse vista como uma ação de baixo para cima e não ao contrário. Entretanto, a proposta de um Código de Convivência em Pelotas foi elaborada, de acordo com seus formuladores, com base no Código de Bogotá (Colômbia) e na

pesquisa de vitimização realizada no marco do PPPP; e foi conduzida por autoridades municipais e membros do GGI sem uma participação ampla ou representativa da sociedade (apenas alguns setores, com um perfil determinado, foram consultados). A falta de participação social significativa contribuiu poderosamente a que fosse recebida com receio tanto pela oposição política quanto por diversos grupos sociais, que seriam alvos preferenciais das ações contra a perturbação do sossego (movimentos sociais, sindicatos, estudantes universitários, etc.). Integrantes desses grupos sentiram essa iniciativa como uma imposição do Governo Municipal. O projeto de lei foi submetido à apreciação da Casa Legislativa no dia 30 de novembro de 2017, e devido às resistências geradas, não foi ainda aprovado. A política das ‘janelas quebradas’ parece ser, segundo alguns documentos do PPPP, uma das inspirações do programa e nesses documentos se reconhece que as abordagens da polícia de Nova York baseadas nessa filosofia podem ter reduzido a criminalidade, mas alienaram membros das minorias e geraram perda de legitimidade policial. É exatamente isso que parece ter acontecido em Pelotas em relação às operações contra a perturbação do sossego. Houve incidentes com a polícia em ações noturnas em bares que estimularam, em alguns grupos, a rejeição do Pacto como um todo. Alguns líderes policiais reconhecem algumas dessas intervenções como erros, na medida em que restaram legitimidade às operações e não resolveram graves problemas de segurança. No momento atual, essas lideranças policiais alegam preferir estabelecer acordos com os donos dos bares a fazer operações no meio da noite. A resistência contra a proposta do Código fez com que os próprios líderes técnicos do PPPP acreditem que tentar forçar essa aprovação, caso a correlação de forças entre os diversos grupos políticos na Câmara o permitisse, não compensaria o custo político resultante. Se o processo de elaboração do Código tivesse começado de outra forma, é possível que o resultado tivesse sido diferente.

Além da questão do Código, o PPPP tem priorizado o vínculo com o setor empresarial, visualizado como um parceiro estratégico, mas parece ter relegado a um segundo plano a participação de outros atores sociais. O Foro Municipal de Segurança, instância pensada para fomentar o relacionamento e a prestação de contas à sociedade, tem sido convocado apenas em duas oportunidades e poderia ser um mecanismo para reverter o cenário mencionado.

- **Articulação entre os componentes da repressão e da prevenção.** No PPPP os componentes da repressão e da prevenção funcionam de forma relativamente autónoma e isolada, um no âmbito do GGI e o outro no CIP. Apesar de que a integração dessas abordagens não está isenta de dificuldades, ambas se beneficiariam de uma maior articulação. O conhecimento produzido pelos técnicos sociais poderia ser útil, por exemplo, para que o eixo da repressão operasse de forma mais informada, a partir de um melhor conhecimento do ambiente no qual realizam suas intervenções. Além disso, um melhor vínculo da polícia com os atores da prevenção poderia favorecer a denúncia de crimes. Por último, uma maior articulação permitiria também dirigir as intervenções sociais para alvos e problemas vinculados a manifestações de violência e criminalidade.
- **Seleção de beneficiários ou territórios.** Por diferentes razões, os programas sociais podem acabar beneficiando pessoas que não representam seu público alvo ou prioritário. O START, por exemplo, passou a atender jovens interessados em receber capacitação laboral independentemente de sua situação individual de vulnerabilidade social, atentando assim contra a cobertura focalizada do PPPP sob o argumento de que muitos dos “não voluntários” acabavam abandonando o programa na metade²¹. Algo similar acontece em casos como o do MOP-SSUI, que não considera aspectos vinculados aos antecedentes criminais ou situação social dos potenciais beneficiários, mas apenas se eles querem participar e contam com habilidades laborais que poderiam ser aproveitadas nas atividades (construir, pintar, etc.). Com a exceção do Cada Jovem Conta, não são usadas escalas de risco para a seleção dos beneficiários dos programas, apesar de que costumam existir critérios objetivos para a seleção dos territórios. O caso da Adoção de Áreas Públicas é um exemplo interessante de como a seleção pode supor não apenas desperdiçar recursos do programa, mas também pode gerar consequências perversas. Como dito no capítulo anterior, essa iniciativa busca atrair o investimento privado para

²¹ Num princípio, o START atendia só pessoas que eram selecionadas e derivadas pelo Cada Jovem Conta, mantendo a focalização. Porém, alguns desses jovens não mostravam interesse em receber capacitação laboral e abandonavam os cursos. Isso fez com que o START começasse a admitir participantes voluntários, pertencentes às mesmas escolas, mas não selecionados pelos orientadores pedagógicos do Cada Jovem Conta e inclusive jovens de outras escolas. De forma geral, esses alunos têm uma menor vulnerabilidade social, o que significa que o START pode acabar distribuindo as “oportunidades” aos os que menos precisam delas.

a revitalização de espaços públicos da cidade. A Prefeitura aceita a colocação de placas no lugar reconhecendo a contribuição privada na manutenção do espaço público. Em paralelo, assume o compromisso de retirar vendedores ambulantes e ocupantes irregulares desses terrenos, se existirem. A ideia é que uma melhora na infraestrutura urbana (iluminação, manutenção de áreas verdes, etc.) promoverá a afluência de pessoas e a vigilância natural dos espaços públicos, reduzindo a criminalidade. Porém, as áreas intervindas são geralmente localizadas em bairros nobres da cidade, onde existem empresários com capacidade de participar da iniciativa. Áreas mais pobres e abandonadas apresentam dificuldades para serem incluídas na proposta. Assim, um possível efeito dessa iniciativa poderia ser o incremento da segregação territorial, fator associado não à diminuição, mas ao aumento da criminalidade. Contudo, essa consequência poderia ser mitigada na medida em que o investimento privado nas áreas nobres fosse acompanhado por um aumento direcionado do investimento público nas outras áreas.

- **Ciclo da intervenção e acompanhamento dos egressos.** Todo programa tem começo, desenvolvimento e fim. Assim, os beneficiários passam por algum tipo de seleção, recebem a intervenção e terminam a sua participação. Em algumas iniciativas do PPPP as etapas que marcam esse ciclo são pouco claras. Por exemplo, o Cada Jovem Conta atende idealmente os beneficiários até que sua situação de vulnerabilidade seja superada, mas não existem critérios concretos para estabelecer esse momento. No nível agregado ou territorial, também não há critérios pré-definidos para retirar a intervenção de certos territórios e selecionar outros. Nesses casos, seria possível que o programa acabasse dirigindo inercialmente seus recursos a determinadas áreas, descuidando a situação de outras. Esse cenário está agravado pelo fato de que os programas não costumam contar com informações relativas aos seus egressos, o que, por sua vez, dificulta muito a avaliação interna ou formativa desses programas.
- **Sistemas de informação.** Algumas iniciativas como o Cada Jovem Conta expandiram sua cobertura territorial e o número de beneficiários nos últimos meses. Esse crescimento traz a necessidade de trabalhar de uma forma diferente à original, padronizando em maior medida os processos e controlando a gestão das equipes. Em particular, é preciso um sistema de informações que permita acompanhar as atividades desenvolvidas assim como a trajetória dos

beneficiários. Segundo pessoas consultadas, a planilha Excel usada até o momento está resultando insuficiente como ferramenta para a gestão. Quando existem sistemas de informação, os recursos humanos e materiais para mantê-los funcionando são escassos, e muitos confessaram que o preenchimento desses sistemas é irregular e depende da vontade e do tempo de cada técnico participante.

- **Escassez de recursos econômicos.** A insuficiência de recursos econômicos limita a implementação do PPPP. Alguns componentes do programa como o eixo da tecnologia sequer chegaram a ser aplicados devido a restrições financeiras. Outras iniciativas conseguem funcionar, mas não isentas de problemas. O Cada Jovem Conta, por exemplo, tem dificuldades em proporcionar atendimento em saúde mental devido à carência de especialistas. A falta de funcionários também é evidente no MOP-SSUI, que está deixando de beneficiar pessoas privadas de liberdade interessadas em trabalhar por não contar com servidores para a supervisão. A falta de transporte também foi apontada por vários entrevistados como um elemento que dificulta a realização dos trabalhos. Por último, a situação do Observatório é ilustrativa da escassez de recursos, já que inclusive sendo uma das principais apostas do PPPP não conta com local nem com orçamento próprio.
- **Recursos humanos.** O PPPP praticamente não tem recursos humanos particulares, sendo que as pessoas que trabalham no programa pertencem a diferentes secretarias municipais. Essa situação supõe uma sobrecarga de trabalho para muitos funcionários, que reclamaram da falta de tempo (e de estímulos) para acrescentar o trabalho com o PPPP às suas competências tradicionais, a despeito do compromisso pessoal de muitos deles. Por outro lado, essas pessoas devem responder simultaneamente a duas chefias: a da secretaria e a do PPPP. De fato, a superposição da estrutura administrativa das Secretarias com a estrutura, muito menor, do PPPP tem gerado algumas tensões e diferenças relativas à localização de um programa numa ou outra secretaria municipal. O programa Mão de Obra Prisional (MOP), por exemplo, funciona de forma autônoma, e com algumas diferenças, em cada uma das secretarias que o adotaram: Saúde, Serviços Urbanos e Assistência Social.
- **Fragilidade do monitoramento.** Apesar de existir, teoricamente, um sistema de monitoramento do PPPP, muitos dos seus componentes são ainda precários.

Assim, o preenchimento das intervenções é irregular e depende de cada gestor, vários dos indicadores são calculados em planilhas Excel por fora do sistema de registro, e alguns indicadores podem resultar inadequados ou enviesados. Por exemplo, no caso do “Cada Jovem Conta”, um dos indicadores é a melhora da conduta dos estudantes, medida a partir da percepção subjetiva dos próprios coordenadores pedagógicos do programa que indicaram os beneficiários. A mensuração dos resultados sem base em critérios objetivos e por parte das próprias pessoas envolvidas atenta contra a validade e confiabilidade dos indicadores. Algumas iniciativas registram apenas o cumprimento de atividades (por exemplo, número de oficinas ministradas, obras realizadas, etc.), isto é, ‘indicadores de esforço’ na terminologia do programa, mas não contemplam indicadores de resultado sobre violência e criminalidade (por exemplo, Segunda Chance Jovem, MOP-SSUI, etc.). Como já foi assinalado, em geral o Pacto não possui um sistema de acompanhamento dos egressos dos programas que permitiria medir os impactos e a sua persistência no tempo. Por exemplo, não é possível saber em que medida os jovens capacitados pelo START conseguem emprego depois de finalizar a capacitação. Outro problema do sistema de monitoramento tem a ver com as metas, que são estabelecidas por negociação entre os gestores e a coordenação do PPPP sem que sejam considerados necessariamente dados históricos ou outras experiências semelhantes. Existem metas criadas para cada intervenção no âmbito da coordenação do PPPP, mas não são divulgadas e, até onde foi possível concluir, não são muito usadas na gestão operacional do programa²². A meta de homicídios, em concreto, é fixa para todos os meses do ano, o que desconhece a sazonalidade desse fenómeno²³. Por outra parte, a expectativa geral de melhora de alguns indicadores não pode ser indefinida no tempo, pois há limites superiores ou inferiores no seu desempenho²⁴.

²² Nesse sentido, o cumprimento o não dessas metas não está associado a um claro sistema de incentivos.

²³ Em 2018 essa meta fixa foi de 4 mortes por mês.

²⁴ Por exemplo, a meta de melhorar em 10% a assistência dos beneficiários às aulas no próximo mês carece de sentido se a participação deles já for muito elevada. Nesse caso, manter a assistência dentro de certo patamar é o máximo que pode ser esperado.

5. Dissuasão Focalizada.

As ações contempladas dentro do Pacto Pelotas Pela Paz, descritas anteriormente na seção 3, incluem estratégias propostas pelos consultores externos e outras que já eram historicamente realizadas pela Prefeitura. Contudo, para além das intervenções já relatadas, há uma estratégia que merece destaque tanto pela sua importância potencial quanto pela forma em que se originou. Trata-se da denominada “Dissuasão Focalizada” (DF) (*focused deterrence*, em inglês), que poderia ser definida como uma tentativa de impor maiores custos aos indivíduos ou grupos produtores de violência e/ou de oferecer alternativas para a conduta desses atores, de modo a incentivar que eles operem de forma menos violenta sem necessariamente modificar o seu estilo de vida. Nesse sentido, poder-se-ia identificar a DF como uma forma de redução de danos, segundo a qual indivíduos e grupos continuarão a exercer condutas delitivas, mas espera-se que de forma menos violenta. Ela é usualmente empregada em casos em que a violência possui um caráter intergrupais (gângues, facções, etc.), embora tenha sido usada também com delinquentes individuais.

Embora não exista uma definição precisa e consensual da Dissuasão Focalizada nem uma lista concreta das medidas que envolveria, o seu objetivo mais comum é aumentar os custos dos sujeitos e grupos mais violentos ou informá-los melhor das consequências negativas das suas condutas. O exemplo mais conhecido é o Projeto Ceasefire em Boston, em que gângues que vendiam drogas e cometiam outros crimes foram alertadas de que se tornariam o alvo número um do sistema de justiça criminal local se cometessem homicídios, como forma de desincentivar especificamente este tipo de crime²⁵.

Num estudo recente, Braga et al. (2018)²⁶ realizaram uma revisão sistemática de 24 avaliações quase-experimentais de casos de Dissuasão Focalizada e concluíram pela existência de um efeito estatisticamente significativo, embora moderado, de redução da criminalidade. Nesse estudo, a variável dependente podia ser qualquer tipo de delito, embora com frequência envolvia crimes violentos e/ou homicídios.

²⁵ Do ponto de criminológico, este tipo de intervenções, além da dissuasão propriamente dita, costumam incluir também um componente de incapacitação, na medida em que tentam tirar de circulação os indivíduos mais violentos ao tempo que tentam influenciar a conduta do resto de forma dissuasiva.

²⁶ Braga, A.A.; Weisburd, D. & Turchan, B. (2018) *Focused Deterrence Strategies and Crime Control. Criminology & Public Policy*. Volume 17, Issue 1

Em Pelotas, a finais de 2017, poucos meses depois da introdução do PPPP, aconteceu um súbito aumento dos homicídios, que as autoridades locais associam a vinganças entre facções criminosas decorrentes de incidentes que começaram com a saída de Natal de alguns presos. Aparentemente, o PPPP não estava conseguindo reduzir os homicídios nem reverter esse surto. Nesse momento, Alberto Kopittke, o consultor e principal formulador do Pacto, começou a discutir com as autoridades locais a possibilidade de introduzir a Dissuasão Focalizada no município, lhes fornecendo inclusive artigos acadêmicos para explicar esta escolha. Alberto citou dois precedentes próximos para a estratégia desenvolvida em Pelotas. O primeiro é a reação do governo de Santa Catarina a um episódio de queima de ônibus em Florianópolis, que envolveu a transferência penitenciária das lideranças dos grupos criminosos considerados responsáveis. A pessoa que comandou essa operação, o tenente-coronel Alexandre Aragon, foi convidado a Pelotas e conversou com as autoridades locais. O segundo precedente seria a operação ‘Pulso Firme’, deflagrada pelo governo do Rio Grande do Sul em outubro de 2017, dentro da qual foram transferidas 17 lideranças presas no sistema penitenciário estadual para cadeias federais. Curiosamente, só uma dessas 17 lideranças era de Pelotas e, mesmo assim, tratava-se de uma pessoa que já não possuía mais influência na região. Os homicídios teriam caído no estado imediatamente após esta medida.

Entre as autoridades pelotenses envolvidas na nova estratégia de Dissuasão Focalizada destacam o juiz Marcelo Cabral, o comandante da Brigada Militar e o titular da Delegacia Regional de Polícia Civil. Este grupo reduzido acabou conformando, junto com Alberto Kopittke, um grupo de Whatsapp, ao qual se agregaria posteriormente a prefeita. De alguma forma, este grupo se tornou um mini GGI dentro do GGI, direcionado especificamente aos homicídios. De fato, vários entrevistados se referem a ele como “o grupo dos homicídios”.

Como consequência dessas articulações, em maio de 2018 houve um pedido coletivo ao juiz por parte das autoridades de segurança de Pelotas para que as principais lideranças das facções locais fossem transferidas ao sistema penitenciário federal em outros estados, como uma forma de tentar conter os homicídios entre estas facções. Após o pedido, o juiz abriu vistas para que os advogados dos presos tomassem ciência. De acordo com todos os entrevistados, o simples conhecimento dos advogados dos presos da existência da solicitação fez com que os homicídios por facções caíssem

imediatamente. No entanto, o pedido foi finalmente indeferido pelo Dr. Regis Vanzin, titular da 1ª Vara Criminal da Comarca de Pelotas, em julho de 2018.

Em 17 de julho Marcelo Cabral, o juiz que tinha presidido os júris nos últimos meses e que estava comprometido com a estratégia do PPPP, assumiu a Vaga de Execução Criminal (VEC) como interino, o que foi essencial para consolidar a estratégia da Dissuasão Focalizada. Após uma nova onda de homicídios que, suspeitava-se, estaria sendo promovida pelas facções locais, o juiz entrou no presídio em setembro de 2018 para conversar com os líderes das facções. Ameaçou-os com que, se houvesse novos homicídios provocados por uma facção, o líder seria transferido para outra prisão dentro do estado do Rio Grande do Sul, medida que não requeria de aprovação federal. De acordo com diversos entrevistados, esta nova ameaça também surtiu um efeito imediato na redução dos homicídios por facções e, segundo alguns, inclusive na diminuição de todos os tipos de homicídio. A partir daí, o juiz passou a conversar regularmente com os presos, aproximadamente uma vez por mês, acompanhado por um promotor. As reuniões foram gravadas pelo juiz para se proteger contra eventuais acusações.

Com o tempo, a Dissuasão Focalizada em Pelotas foi adotando um procedimento que pode ser resumido em três componentes:

- a) transferência ou ameaça de transferência para outro presídio do RS do líder da facção responsável por cometer um homicídio. As transferências podiam ser temporais (90 dias, 180 dias) ou definitivas;
- b) “congelamento” dos territórios controlados pela facção responsável por cometer um homicídio, com patrulhas policiais que controlavam os pontos de acesso a essas áreas, o que deveria prejudicar o tráfico de drogas comandado por esse grupo e talvez outras atividades criminosas;
- c) concessão ou negação de benefícios penitenciários, como saídas temporais ou saídas de Natal, a líderes de facções em função do risco de homicídios. Em alguns momentos, todas as saídas temporais de líderes foram negadas; em outros momentos, os presos foram liberados por facção para evitar conflitos na rua. A concessão de benefícios em função do comportamento dos internos faz parte do dia a dia da gestão penitenciária em geral, mas neste caso o foco recaiu nos homicídios. Como os presos liberados para o Natal de 2017 teriam sido protagonistas da escalada de homicídios naquele momento, todas as saídas para o Natal de 2018 foram indeferidas.

A transferência das lideranças e o congelamento do território não aconteciam apenas como medidas reativas a um homicídio, mas também de forma preventiva, isto é, quando havia informações de inteligência de que um homicídio estaria sendo planejado por um destes grupos.

A transferência tem como alvo o líder, incentivando-o dessa forma a tomar uma atitude proativa para evitar homicídios cometidos pelo seu grupo, sob ameaça de sofrer individualmente as consequências. De forma geral, uma transferência de um preso contra a sua vontade lhe impõe um custo alto, na medida em que rompe com a rotina dele e o afasta das visitas dos familiares e das possíveis vantagens locais que ele possa ter acumulado no presídio. No caso dos líderes, dependendo da próxima cadeia a qual forem destinados, existe ainda o elemento do enfraquecimento do seu poder sobre os outros internos. De acordo com Alberto Kopittke, a estratégia possui também o objetivo de afastar os líderes mais violentos e deixar no seu lugar outros mais moderados²⁷. Por sua vez, o ‘congelamento’ é uma punição contra todos os integrantes da facção, atacando suas atividades econômicas. Idealmente, estas duas ações deveriam representar um incentivo direto e imediato para que as facções operassem as suas atividades criminais com menores níveis de violência letal.

Nesse processo, o personagem central é o juiz, na medida em que é ele quem determina a transferência. Em Pelotas, o perfil inovador e pouco convencional do juiz Cabral o tornou uma peça central da DF. Contudo, as decisões são tomadas depois de consultas entre todos os integrantes do “grupo de homicídios”, cada um dos quais possui uma função diferenciada. Assim, à Polícia Civil cabe a investigação preliminar do crime para determinar se foi cometido por uma facção ou não. Às diversas autoridades policiais, em comunicação com as autoridades do presídio, cabe apontar as lideranças de cada grupo. Por sua vez, a Brigada Militar, além de compartilhar as informações de inteligência que possui, precisa efetivar o “congelamento” dos territórios.

Os presos recorreram administrativamente contra as transferências determinadas pelo juiz Cabral. Até o momento em que esta avaliação foi realizada, nenhum destes recursos tinha prosperado, mas por uma questão de jurisdição, sem que o fundo tivesse sido ainda avaliado. Isto porque o juiz que apreciou o recurso

²⁷ Nesse sentido, fica claro o componente de incapacitação da estratégia, além da dissuasão propriamente dita.

determinou que tais transferências podiam ser recorridas judicialmente, mas não na esfera administrativa.

Todos os entrevistados destacaram a progressiva integração entre as instituições de segurança pública ao longo deste processo, com um compartilhamento mútuo dos materiais coletados pelas respectivas seções de inteligência. Alguns dos representantes institucionais afirmaram que esta troca e a consulta permanente os fizeram sentir mais seguros e respaldados na hora de tomar decisões. Porém, estas consultas aconteciam no reduzido círculo das autoridades do “grupo dos homicídios”. Assim, embora a estratégia não seja um segredo, pois os presos precisam conhecê-la para ela poder ter chance de sucesso, há pouca informação sobre ela fora desse círculo. Diversos integrantes do Pacto, sobretudo os integrantes da área de prevenção, tinham ouvido falar dela de forma indireta, mas não conheciam detalhes. Vários entrevistados, inclusive, manifestaram receio em falar sobre o tema.

Sob o nosso ponto de vista, embora a Dissuasão Focalizada não fizesse parte das ações contempladas inicialmente pelo Pacto nem fosse difundida sistematicamente nas mensagens de divulgação da Prefeitura, ela deve ser considerada como parte integrante do PPPP, por vários motivos. Em primeiro lugar, o seu idealizador é o principal formulador do Pacto. Em segundo lugar, seus aplicadores são figuras centrais do Pacto: prefeita, delegado, juiz e coronel. Em terceiro lugar, uma das razões para ter sido concebida foi justamente a incapacidade aparente do Pacto para frear os homicídios a finais de 2017. Em quarto lugar, a integração interinstitucional promovida pelo PPPP tornou esta abordagem possível. Sem a troca entre os integrantes do GGI, a DF teria sido inviável, pelo menos da forma como foi aplicada.

Mesmo assim, somos cientes de que a DF não é uma medida a mais do Pacto. Na verdade, ela é uma estratégia diferenciada que suscita reações diversas, gera controvérsias e não é apropriada pelo conjunto dos integrantes do PPPP. Adicionalmente, a sua possível replicabilidade em outros lugares está sujeita a condicionantes diferentes da replicabilidade do resto das intervenções.

Em suma, dada a importância atribuída à Dissuasão Focalizada por muitos atores entrevistados para a redução de homicídios e considerando que ela tem uma temporalidade própria, diferente da do PPPP, optamos por testar o impacto dela de forma independente ao efeito do resto do Pacto.

Por último, antes de passar a medir impactos e sem pretender avaliar a fundo a aplicação da DF em Pelotas, cabe aqui apontar algumas das fortalezas e fraquezas da

intervenção no município, inclusive como forma de ajudar a outros atores a refletir sobre seu potencial em outros contextos.

Entre as *fortalezas* da Dissuasão Focalizada tal como foi aplicada em Pelotas podemos citar:

1. O grande potencial para obter uma redução significativa dos homicídios num prazo muito reduzido, o que poderia ser extensível aos contextos em que a violência letal esteja associada à atividade de facções ou outros grupos de crime organizado.
2. O custo muito reduzido. O custo econômico envolvido nas transferências ou nos “congelamentos” de territórios é quase marginal, porque está embutido nas atividades corriqueiras das instituições de segurança pública. Não é preciso contratar pessoal específico para aplicar a DF e o tempo dedicado a ela pelos agentes públicos é limitado.
3. A simplicidade da intervenção, que não precisa de lógicas complexas ou passos intermediários e que pode ser desenvolvida por um número reduzido de pessoas em posições estratégicas.
4. A flexibilidade da DF, pois ela pode ser adaptada em função das circunstâncias e da reação dos grupos criminais aos quais se tenta influenciar. Assim, não se trata de um protocolo fixo a ser seguido, mas de uma estratégia para tentar alterar a conduta de pessoas e grupos violentos.

Entre as *fraquezas* da Dissuasão Focalizada tal como foi aplicada em Pelotas podemos mencionar:

1. Alta dependência de alguns indivíduos. Em Pelotas, a figura do juiz Marcelo Cabral foi essencial, tanto que há dúvidas sobre o que acontecerá quando ele deixar a vaga e outro juiz assumir. Isto dificulta a continuidade e a institucionalização do processo.
2. A discricionariedade dos gestores e a falta de protocolos, que certamente têm vantagens como a flexibilidade e a capacidade de tomar medidas com rapidez, acarretam também riscos concomitantes, como a possibilidade de medidas arbitrárias ou abusos contra determinados presos. Por outro lado, esses riscos estão relacionados com os fatores que se elencam a continuação, nos pontos 3 e 4.

3. A falta de segurança jurídica e ética. O próprio juiz reconheceu não ter certeza sobre se as suas decisões seriam ou não mantidas pelas instâncias superiores, e temeu que colegas tomados por um “garantismo exacerbado”, nas suas palavras, pudessem derrubar algumas delas. Do ponto de vista ético, o risco se relaciona com a aplicação de punições a indivíduos como consequência das condutas de terceiros, que não foram necessariamente ordenadas pelos primeiros e sobre as quais eles podem não ter controle. Nesse sentido, uma questão central é a possível fragilidade das provas que vinculam um homicídio a uma facção criminosa. A decisão sobre a transferência de um preso após um homicídio deve ser tomada com rapidez para ser eficaz, com base em evidências levantadas pelos setores de inteligência das instituições de segurança pública. Quando houver provas sólidas da vinculação direta de um líder de facção com um homicídio acontecido na rua, ele poderia inclusive ser processado criminalmente como mandante. Mas para a transferência ser adotada basta que o homicídio seja cometido por um integrante da facção da qual ele é líder. Por um lado, é preciso ter provas de que a pessoa em questão é uma liderança. Por outro, a prova da vinculação da morte com a facção pode não ser fácil de obter. De fato, vários entrevistados relataram suas impressões de que um ou outro homicídio específico teria sido cometido por uma facção, mesmo que não existissem evidências claras. A tentação, na direção contrária, seria aceitar meras suspeitas como base para transferir os presos, o qual, para além dos questionamentos éticos e legais, poderia tornar o programa ineficaz, pois puniria as pessoas erradas. Esses equívocos poderiam inclusive gerar comportamentos perversos, como tentar cometer um homicídio para atribuir a responsabilidade a um grupo rival.

Em suma, o desconforto com que vários gestores do PPPP se referem à DF tem a ver tanto com o desconhecimento da estratégia quanto com a incerteza sobre a sua solidez.

4. Falta de supervisão e de apelação sobre as decisões. De fato, existe a possibilidade de apelação legal, que já foi tentada diversas vezes pelos presos em Pelotas, mas o efeito da transferência é imediato e o tempo necessário para que seja julgada a apelação costuma ser longo, a não ser que seja obtida uma liminar. Em consequência, o recurso legal pode se tornar

irrelevante. Esta falta de supervisão sobre a decisão de transferência acentua os perigos mencionados anteriormente²⁸.

5. Fortalecimento das facções ou do poder das lideranças. Para ter sucesso, a DF precisa que o líder tenha controle efetivo sobre o comportamento da sua facção, de forma que possa ordenar o fim dos homicídios. Por isso, a consolidação desta estratégia pode provocar o fortalecimento dos líderes das facções. Algo assim aconteceu em El Salvador durante a *Trégua das Maras* (ver Cano & Rojido, 2016²⁹), em que o governo melhorou as condições penitenciárias dos líderes em troca da redução dos homicídios.
6. Falta de apropriação da estratégia por parte dos integrantes dos outros programas de prevenção, em virtude de ser desenvolvida por um grupo muito reduzido de pessoas e de envolver informações que podem ser delicadas ou sigilosas.

²⁸ Por isso, talvez uma possibilidade que valeria a pena ser analisada por parte de gestores que desejem pôr em prática a DF no futuro seria a de criar mecanismos recursais, mesmo administrativos, para que as decisões possam ser apeladas e revisadas por terceiros.

²⁹ Cano, Ignacio & Rojido, Emiliano (2016) Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe. LAV-UERJ. Mimeo. Acessível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2016/Relatorio%20Final.pdf>

6. impacto do PPPP nos Homicídios e em Outros Crimes.

6.1 Potencialidade dos programas para reduzir os homicídios.

Embora o Pacto Pelotas pela Paz tenha um foco declarado, de forma prioritária, na redução de homicídios, os diversos programas que o integram apresentam efeitos potenciais na violência letal de formas muito diferentes. Alguns deles teriam a capacidade aparente de reduzir os homicídios de forma quase imediata. Por sua vez, outras iniciativas não parecem passíveis de reduzir os homicídios e algumas outras talvez consigam, mas em prazos muito alongados, superiores aos desta avaliação.

Portanto, é preciso analisar, de acordo com a lógica do modelo e a teoria de mudança implícita em cada programa, duas dimensões para cada um deles:

- a) a capacidade potencial para reduzir homicídios;
- b) a temporalidade previsível desse possível impacto, para os programas que o possuem.

Esse exercício é importante para dimensionar quais programas estariam tendo o seu impacto verdadeiramente avaliado, para além da multiplicidade dos programas oferecidos. Caso um impacto de redução dos homicídios for comprovado no tempo desta avaliação, esta análise poderia ajudar a restringir o escopo dos programas responsáveis por esse efeito. Caso o efeito não acontecer, ela poderia contribuir para pensar quais programas precisariam de mais tempo para ter resultados.

Em consequência, classificaremos os programas, de acordo com a lógica do modelo, em quatro grupos de acordo ao seu potencial aparente para reduzir homicídios: alto impacto potencial, impacto potencialmente médio, baixo impacto potencial e, por último, uma categoria que englobaria os programas que, a princípio, não parecem relacionados ao fenômeno do homicídio.

Essa categorização foi realizada a partir dos critérios teóricos aplicados pelos membros da equipe de avaliação, independentemente de quais fossem as intenções dos gestores ou dos idealizadores dos programas. Assim, alguns programas foram desconsiderados como potenciais redutores dos homicídios, a despeito das aspirações dos que os protagonizam. O caso contrário também aconteceu: programas que foram avaliados como potencialmente eficazes para diminuir os homicídios, mesmo apesar do ceticismo dos seus gestores.

Obviamente, esta classificação não é exata e está sujeita a interpretações a partir das informações disponíveis e dos resultados da literatura internacional. Nesse sentido, é sempre possível argumentar que um determinado programa poderia ou deveria ser classificado em um outro grupo. O objetivo aqui não é estabelecer com precisão as características de cada intervenção, mas ajudar a uma reflexão global de como o PPPP enfrenta o problema dos homicídios.

6.1.1 Programas com impacto potencial alto na redução de homicídios.

- a) Aumento do número de Júris para julgar homicídios, impulsionado pelo Juiz Marcelo Cabral, que foi o titular deles, como forma de acabar com o atraso neste tipo de julgamentos. Segundo nos foi relatado, muitos desses réus tinham pendentes julgamentos por homicídios tentados, não consumados, razão pela qual aguardavam o julgamento em liberdade. Nesse sentido, o julgamento acelerado desses réus poderia ter um impacto considerável e imediato nos homicídios, considerando o alto nível de reincidência observado internacionalmente nos crimes letais. Porém, esse impacto seria de curta duração, pois deveria desaparecer uma vez o atraso nos Júris for superado e o ritmo normal retornasse.
- b) A Dissuasão Focalizada, explicada na seção anterior, é uma estratégia não prevista originalmente no Pacto, mas que foi introduzida posteriormente, em parte justamente pela incapacidade aparente do PPPP de reduzir os homicídios num prazo imediato. Como já foi descrito, no caso de Pelotas a Dissuasão Focalizada consiste fundamentalmente em ameaças de transferir a outras prisões do estado aos líderes das facções sempre que exista um homicídio cometido pela sua facção e em operação de ‘congelamento’, controlando os acessos de entrada e saída das comunidades, nas áreas das facções que cometem um homicídio.

A Dissuasão Focalizada possui potencial para reduzir de maneira significativa os homicídios de forma quase instantânea, conforme comprovado em outros países (Braga et al., 2018).

Além dos dois programas mencionados acima, avaliamos a possibilidade de incluir a *Focalização nos homicídios por parte da Polícia Civil*. A Polícia Civil de

Pelotas desenvolveu na última década um esforço de priorização dos homicídios, com medidas como as seguintes: criação de uma Delegacia de Homicídios; introdução de um plantão para os homicídios; e a atribuição de pessoal extra (horas extras) durante um tempo para ter maior capacidade de investigação sobre estes crimes. Entretanto, estas medidas foram realizadas em anos anteriores e já estavam em vigor em agosto de 2017. Portanto, mesmo sendo plenamente condizentes com a abordagem do PPPP e apoiadas pelo Pacto, não cabe atribuir a ele a sua introdução nem são essas medidas as que poderiam explicar a evolução dos homicídios antes e depois de agosto de 2017. De qualquer forma, este trabalho da Polícia Civil priorizando os homicídios é passível de gerar um alto impacto num prazo praticamente imediato, neste caso num momento anterior ao PPPP.

Outra ação cuja possível inserção neste ponto foi estudada foi o *Policimento preventivo baseado em locais de alta incidência (hotspots)*. Embora alguns entrevistados nas polícias relataram que faziam *hotspots* sobre diversos tipos de crimes, incluindo homicídios, a versão mais estendida é que o policiamento orientado por *hotspots* está dirigido basicamente a crimes contra a propriedade em espaços públicos e que não há um patrulhamento preventivo baseado na incidência de homicídios. As ações de ‘congelamento’, embora desenvolvidas pela Brigada Militar, não podem ser consideradas como preventivas, mas como parte da estratégia de Dissuasão Focalizada.

6.1.2 Programas com impacto potencial médio na redução de homicídios.

a) Aumento da fiscalização policial na rua. Do ponto de vista policial, uma das grandes novidades do PPPP foi o estímulo às operações integradas nas ruas entre Brigada Militar, Polícia Civil e Guarda Municipal, além de outras instituições. Os objetivos dessas operações, orientadas pelos hotspots desenhados pelo Observatório da Segurança Pública, eram basicamente dois: a) o crime contra a propriedade; b) a perturbação do sossego. Embora o homicídio não fosse o alvo, acredita-se que poderiam ter também um efeito sobre a violência letal, principalmente através da apreensão de armas durante essas operações o que, por sua vez, poderia desincentivar o porte de armas em espaços públicos. Em tese, seria possível pensar que, na medida em que os hotspots dos crimes contra a propriedade coincidirem

com os do homicídio, as operações poderiam ter um impacto paralelo nos dois tipos de crimes. Entretanto, os mapas mostram que as áreas de alta incidência de ambos os crimes na cidade de Pelotas são diferentes.

b) Cada Jovem Conta. Trata-se de um programa de atenção escolar a alunos considerados em situação de vulnerabilidade, que poderia levar ao seu envolvimento com a violência. Este programa teria um impacto potencial considerável, na medida em que pode aumentar a inserção escolar e social, afastando os jovens da criminalidade e de condutas de risco de violência. Porém, esse efeito, se acontecer, será dilatado no tempo, na medida em que seria necessário esperar até que os escolares de hoje atingissem a idade de maior risco de sofrer ou cometer homicídios (em geral entre 20 e 24 anos). Dessa forma, o impacto demoraria vários anos.

c) Banco de Oportunidades. É uma iniciativa de busca de oportunidades de emprego e de formação, para conectá-las com jovens de escassos recursos que possam se beneficiar delas. Na maior parte dos casos, são cursos de formação profissional e vagas para o programa Jovem Aprendiz. Da mesma forma que no caso do Cada Jovem Conta, entendemos que este tipo de programa possui um impacto potencial médio sobre os homicídios, na medida em que pode afastar a jovens em situação de vulnerabilidade de trajetórias vitais que os coloquem em risco de sofrer ou cometer violência. Esse efeito seria também adiado no tempo em alguns anos, pois o efeito pleno aconteceria quando os adolescentes atingissem a faixa etária de maior incidência de homicídios, entre 20 e 24 anos.

d) Mão de Obra Prisional (MOP). O programa Mão de Obra Prisional (MOP) oferece emprego em diversas secretarias municipais, seja com a realização de obras ou com a limpeza dos espaços públicos, a presos cumprindo pena no regime-semiaberto. Esta inserção profissional pode melhorar a renda a curto prazo e a chance de reinserção a médio prazo. Trata-se de um programa de prevenção terciária, com um impacto potencialmente médio que deveria acontecer no momento em que os presos deixassem a prisão.

e) ARTECON P é um programa que utiliza mão de obra em regime fechado para fabricar tijolos dentro da prisão. Esta iniciativa também melhoraria, supostamente, a renda e a inserção social do preso, embora não

contaria com a vantagem do MOP de oferecer um contato com pessoas e atividades externas à prisão, em contextos mais ‘naturais’. Da mesma forma que o MOP, é uma iniciativa de prevenção terciária que deveria atingir o seu impacto apenas no momento em que os presos cumprissem a condena. Como se trata de regime fechado, esse tempo deve ser mais alongado do que no caso do MOP.

f) Remição pela Leitura, que permite aos presos reduzir o tempo de pena como resultado da leitura dirigida de livros, num processo organizado pela Faculdade de Letras da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Como no caso anterior, o impacto presumido é a médio prazo, uma vez que o preso deixa a prisão. O seu potencial de redução de homicídios é considerado intermediário; de fato, existem estudos que associam remição por estudo ou trabalho a menores níveis de reincidência posterior.

6.1.3 Programas com impacto potencial baixo na redução de homicídios.

a) START. Este programa, que nasceu associado ao Banco de Oportunidades, tenta capacitar os jovens para se prepararem para a entrada no mercado de trabalho, através de habilidades como elaboração de curriculum, apresentação durante as entrevistas, etc. O objetivo é maximizar a chance de serem selecionados para um emprego. Assim, o público alvo e a lógica do programa são semelhantes ao Banco de Oportunidades, mas neste caso o impacto foi considerado baixo, pois não há uma oferta de emprego, apenas uma melhora da sua capacidade de competir no mercado de trabalho. Por outro lado, o START começou trabalhando com jovens em situação de vulnerabilidade indicados pelas escolas em áreas de maior risco social, que é o público do Cada Jovem Conta, mas acabou aceitando todos os jovens voluntários dessas mesmas escolas ou inclusive de outras. Isto lhe resta focalização e, com isso, impacto potencial.

b) Segunda Chance Jovem, programa dirigido aos jovens internados no sistema-socioeducativo para formá-los na arte do Hip-Hop, seja como MCs ou como Disk-jockeys. Trata-se de uma tentativa de facilitar uma expressão cultural dos jovens com linguagens que lhes são familiares e atrativas, e ao

mesmo tempo fomentar valores contrários à violência e à criminalidade. Não é, portanto, um programa que procure a formação profissional desses jovens, mas que se dirige a dimensões mais identitárias como a autoestima e a capacidade de expressão. De fato, é uma das escassas iniciativas de prevenção terciária incluída no PPPP. Pelo fato de se dirigir a jovens internados, o seu potencial poderia se manifestar num prazo médio, uma vez que os meninos deixem os centros de internação. Entretanto, o seu potencial de afetar os homicídios é considerado baixo, em função da natureza e da intensidade da intervenção.

c) PIÁ, que consiste na verdade em duas ações diferentes: ACT e Conte Comigo. Ambos pretendem lograr uma educação aos filhos e filhas, por parte de pais e mães, sem métodos violentos, que por sua vez fomente uma sociedade menos violenta de forma geral. De fato, a literatura internacional tende a mostrar um efeito intergeracional da violência, de modo que quem sofre a violência apresenta maiores probabilidades de reproduzi-la, muito embora esse efeito é genérico e não específico dos homicídios. Mesmo assim, se o programa tiver sucesso e for adotado de forma universal, ele poderia reduzir a violência nas relações interpessoais, incluindo aí, em alguma medida, o homicídio. Contudo, o impacto potencial do programa é considerado baixo e a muito longo prazo. Uma vez que trabalha com bebês e com a primeira infância, seriam precisos 15 a 20 anos para chegar nas idades de alto risco.

d) Redução da Vitimização Precoce, programa que promove os laços afetivos na família, para prevenir o abuso sexual, a negligência e os maus tratos na população infanto juvenil. De novo, o impacto previsto nos homicídios é reduzido e de longo prazo, na medida em que essas crianças atinjam idades de risco de violência letal.

e) Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE). Trata-se de um projeto para os centros escolares que envolve mediação e elaboração de planos de prevenção à violência escolar, com o objetivo de difundir valores e práticas não violentas. Pela natureza do programa, o efeito potencial sobre a violência letal seria pequeno e o prazo para ele se manifestar é dilatado, pois as crianças deveriam passar anos antes de entrar em idade de risco significativo de homicídios.

f) Justiça Restaurativa, uma estratégia de mediação em instituições e comunidades de vizinhos para fomentar a resolução pacífica dos conflitos. É uma abordagem fortemente apoiada pelo Poder Judiciário no Brasil e, em Pelotas, especificamente pelo juiz Marcelo Cabral. Os efeitos previstos, como os de toda transformação cultural que se pretenda, só aconteceriam a longo prazo e seriam provavelmente bastante pequenos em relação ao homicídio.

A Tabela 2 apresenta um resumo dos programas mencionados, classificando cada um de acordo com a intensidade prevista do seu impacto sobre os homicídios e de acordo com a temporalidade do efeito esperado.

TABELA 2

Programas do PPPP de acordo com o Potencial Efeito nos Homicídios e a sua Temporalidade

		POTENCIAL SOBRE OS HOMICÍDIOS		
		BAIXO	MÉDIO	ALTO
TEMPORALIDADE PREVISTA	CURTO PRAZO		- Aumento de operações integradas de fiscalização na rua	- Aumento dos Júris - Dissuasão Focalizada
	MÉDIO PRAZO	- START - Segunda Chance Jovem	- Cada Jovem Conta - Banco de Oportunidades - Mão de Obra Prisional (MOP) - ARTECON P - Remição pela Leitura	
	LONGO PRAZO	- PIÁ (ACT, Conte Comigo) - Redução da Vitimização Precoce - Comissão Interna de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE) - Justiça Restaurativa		

Como já foi explicado, o PPPP conta com muitos outros programas destinados a outros objetivos, como a redução dos crimes contra o patrimônio ou a perturbação do sossego que, por não estarem vinculados aos homicídios, não são mencionados aqui. Da mesma forma, ações que foram avaliadas como inócuas em relação à violência letal foram também desconsideradas, mesmo quando seus promotores mencionavam esse possível vínculo.

6.2 Estimativa do Impacto do PPPP nos homicídios.

A avaliação do impacto de um programa como o Pacto Pelotas pela Paz nos homicídios apresenta múltiplos desafios, em parte pelas dificuldades das pesquisas avaliativas nesta área, em parte pelas características específicas desta intervenção.

Assim, o fato de contar com múltiplas intervenções de diferentes características dificulta sobremaneira a avaliação do impacto de cada uma delas. Mesmo para medir o impacto global da intervenção, a multiplicidade de ações ao longo de períodos diferentes e muitas vezes imprecisos complica qualquer estimativa. Especificamente, não contamos com uma medida precisa da intensidade de cada programa em cada momento do tempo, o que permitiria correlacionar tal intensidade com a violência letal.

Por outro lado, muitas das ações de prevenção da violência poderão, no melhor dos casos, apresentar um efeito a médio, longo ou muito longo prazo, o que significa que muitos desses efeitos escapariam ao escopo desta avaliação. Além disso, a temporalidade precisa dos efeitos não é conhecida, pois alguns podem ser adiados ou cumulativos, de forma que o que vemos na prática é um possível efeito conjunto de intervenções de diversa intensidade e duração.

Adicionalmente, os maiores determinantes aparentes do homicídio em Pelotas, que segundo vários entrevistados estariam vinculados às facções criminosas locais, não são objeto das ações do PPPP, com a exceção da Dissuasão Focalizada que, como foi explicado, não fazia parte do programa original. Assim, embora não exista um estudo específico sobre a etiologia dos homicídios em Pelotas, as evidências apontam a que o Pacto não foi pensado a partir do que seria o fator central ou um dos fatores centrais na geração de homicídios: as facções. De fato, os relatos que os gestores locais da segurança fazem em relação a picos históricos de homicídios em anos anteriores estão todos relacionados a conflitos que envolvem uma ou duas facções determinadas.

Em suma, a presente avaliação é necessariamente tentativa e provisória, entre outras coisas porque muitos dos efeitos poderão se manifestar plenamente somente nos próximos anos, e mesmo assim serão difíceis de identificar com precisão.

6.2.1 Fontes de Dados.

O Observatório Municipal de Segurança Pública de Pelotas, como já foi explicado, faz um trabalho específico sobre homicídios a partir dos registros da Polícia Civil, revisando-os e georreferenciando os locais de ocorrência e residência das vítimas, razão pela qual seus integrantes acreditam que seus dados são de maior qualidade do que os da Secretaria estadual. Especificamente, o Observatório Municipal trabalha com o conceito de Crime Violento Letal Intencional (CVLI)³⁰, promovido pela SENASP e que pretende incluir todas as mortes por agressão, conceito mais próximo ao de homicídios que estamos procurando³¹.

Contudo, apesar de as informações do Observatório Municipal serem provavelmente mais precisas e de maior qualidade do que as da Secretaria Estadual, preferimos esta última fonte por ser externa ao município e ao Pacto, evitando assim qualquer risco de interferência nos dados. Esta interferência poderia se dar, por exemplo, num sentido convergente com as hipóteses da intervenção, o que na literatura metodológica se conhece como efeito Rosenthal. Além disso, se quisermos comparar a evolução em Pelotas com a de outros municípios do estado, como grupo de controle, precisamos que a fonte e a forma de tratamento dos dados sejam as mesmas nos dois casos, o que não seria possível a partir dos dados do Observatório de Pelotas que, obviamente, se limitam ao seu próprio município. Dessa forma, os dados que serão objeto de análise são produzidos por uma fonte externa ao PPPP, mesmo que em ambos casos a origem das ocorrências seja, igualmente, a Polícia Civil.

³⁰ Embora não tenham uma definição fixa, os CVLIs costumam incluir todas as ocorrências dolosas com resultado de morte, basicamente homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte, latrocínios e mortes decorrentes de intervenção policial. Outras categorias que eventualmente são acrescidas são infanticídios, feminicídios, torturas com resultado de morte, estupro com resultado de morte, extorsões mediante sequestro com resultado de morte e outras semelhantes.

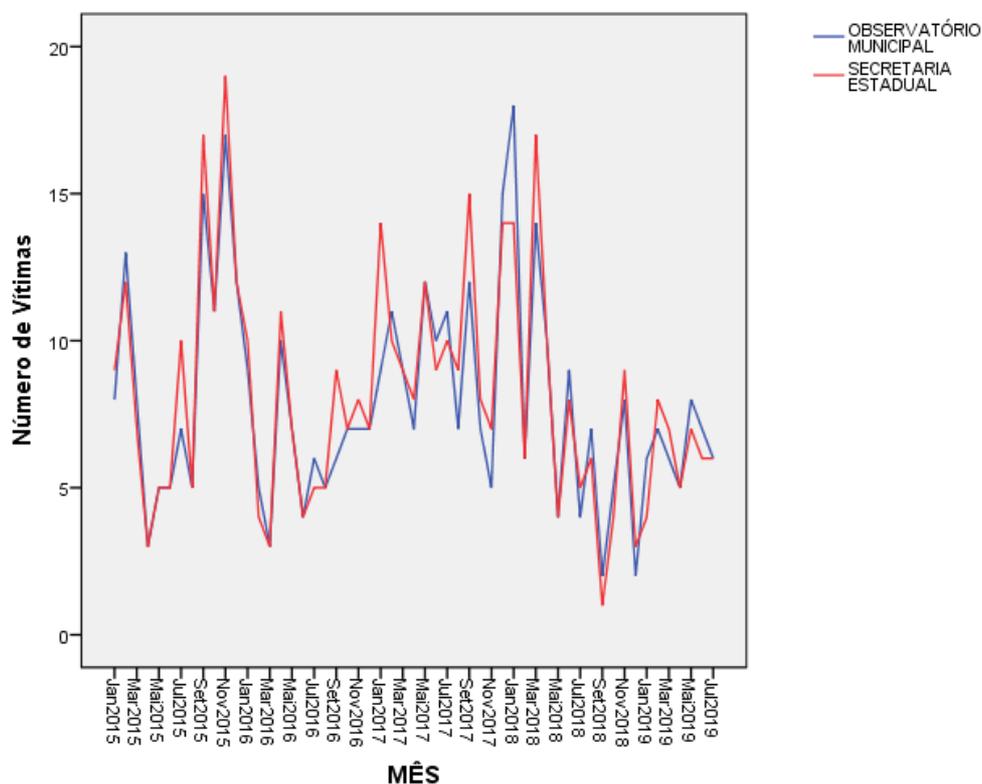
³¹ Ver, neste sentido, o conceito proposto pelo Protocolo de Bogotá: <https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2015/Noviembre/Protocolo-de-Bogota-sobre-calidad-de-los-datos-de-homicidios-en-America-Latina-y-el-Caribe>

Os resumos mensais criminais da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul podem ser obtidos na internet³². Porém, os dados divulgados incluem apenas homicídios dolosos e latrocínios, mas não contemplam CVLI nem nenhuma outra ocorrência que faça parte desse conceito além das duas mencionadas. Por outro lado, as informações sobre furtos e roubos apresentam os totais e ainda o número de casos relativos a automóveis, mas nenhum outro detalhamento sobre tipos concretos de roubos e furtos, o que é conveniente para acompanhar a evolução de ocorrências que são objeto de atenção específica por parte do PPPP. Em consequência, todos os tipos concretos de ocorrências criminais de interesse para a avaliação do Pacto foram solicitados oficialmente do Observatório Estadual da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul e recebidos. São estes os dados submetidos à análise.

De qualquer forma, as cifras de CVLIs do Observatório Municipal e da Secretaria estadual são muito semelhantes. O Gráfico 2 mostra as séries mensais das duas fontes a partir de 2015, ano em que se inicia o monitoramento do GGI municipal.

GRÁFICO 2

Registros Mensais de CVLI no município de Pelotas segundo a Fonte



³² Disponibilizados no site: <https://ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>.

Pode se observar que as diferenças entre ambas fontes são mínimas, coincidindo exatamente em muitos meses, ou com alguns poucos casos a mais ou a menos. Com efeito, o coeficiente de correlação entre ambas séries é de 0,926, perto do valor máximo possível de 1. Esta coincidência se explica pelo fato de que as correções introduzidas pelo Observatório Municipal são mínimas. Em suma, embora usemos a fonte estadual, por ser externa, a diferença com a fonte municipal é muito reduzida e os resultados da análise, caso tivéssemos elegido a outra opção, seriam, com toda probabilidade, os mesmos.

6.2.2 Metodologia.

A estratégia metodológica para estimar o impacto do Pacto Pelotas Pela Paz nos Homicídios se baseia na técnica das *séries temporais interrompidas*, aplicada aos registros mensais de criminalidade. Dessa forma, comparamos os períodos anteriores ao Pacto com aqueles meses em que o PPPP foi implementado, para ver se existem diferenças significativas.

Dado que poderiam existir tendências anteriores na evolução dos homicídios e também muitos outros fatores que influenciassem os níveis locais de homicídio para além do Pacto, é preciso contar com uma estratégia que permita descartar as hipóteses alternativas que pudessem explicar as mudanças nos homicídios entre os períodos pré e pós introdução do PPPP. Uma possibilidade é modelar a série anterior ao pacto, por exemplo com um modelo ARIMA, para estimar as tendências e a sazonalidade, de modo que elas possam ser descontadas na hora de comparar. No nosso caso, a opção escolhida foi utilizar como **grupo de controle**, a série dos **homicídios no resto do Rio Grande do Sul**³³. Isto apresenta várias vantagens. A primeira é que podemos considerar a série estadual como uma maneira de controlar todos os fatores que poderiam afetar o homicídio e que estão presentes no conjunto do estado, tais como econômicos, políticos, etc. Assim, os fatores não controlados seriam apenas aqueles específicos ao município

³³ Foram consideradas outras opções para conformar um grupo de controle, como utilizar municípios com características demográficas e sociais parecidas a Pelotas, bem como com níveis de violência semelhantes no período anterior à introdução do Pacto Pelotas Pela Paz. Contudo, não encontramos um número suficiente de municípios gaúchos que apresentassem suficiente similaridade com Pelotas. Em consequência, para evitar também a possível influência de eventos locais em um ou outro município, optamos por compor o grupo de controle a partir do estado como um todo, o que deve atenuar a influência desses eventos locais.

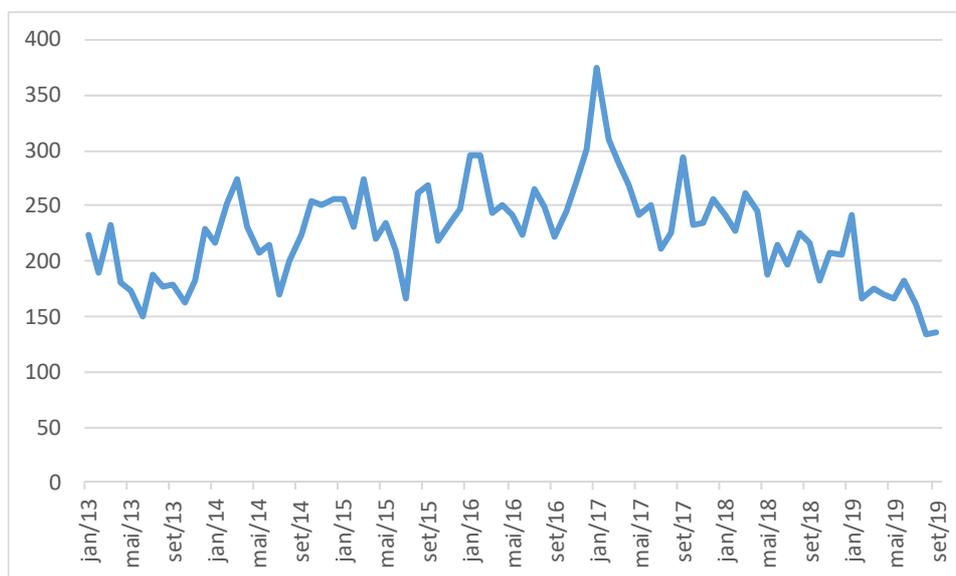
de Pelotas, por exemplo, algum acontecimento local na época do PPPP que pudesse ter estimulado ou freado os homicídios. Paralelamente, esta série estadual serve também para controlar possíveis tendências históricas e a possível sazonalidade, que, de existir, deveria afetar não apenas ao município, mas a toda a região.

De qualquer forma, a série temporal analisada é relativamente curta, a quantidade de fatores que pode afetar o homicídio num município é bastante grande e o número total de homicídios em Pelotas a cada mês é pequeno, de tal forma que os resultados da presente avaliação de impacto devem ser tomados com cuidado e, futuramente, complementados com uma outra avaliação de um período mais longo.

Quando examinamos a evolução dos homicídios no resto do estado do RS nos últimos anos, verificamos que aconteceu uma queda pronunciada a partir de 2017. Portanto, para mostrar um impacto efetivo, o PPPP teria que diminuir os homicídios de forma mais intensa do que o RS já estava reduzindo.

GRÁFICO 3

Número Mensal de Vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) registradas no resto do Rio Grande do Sul³⁴



A série temporal considerada para estas análises vai de janeiro de 2013 até setembro de 2019, momento em que encerramos a coleta de dados. Este período é suficientemente longo para termos um número alto de observações anteriores ao Pacto

³⁴ Excetuando o município de Pelotas.

e, ao mesmo tempo, um número mínimo de meses após a sua introdução. Seria desejável um período muito mais longo pós-intervenção, especialmente considerando que, como já foi explicado, muitas das intervenções poderiam ter impacto a médio e longo prazo, mas isso significaria atrasar enormemente a presente avaliação.

O ideal para avaliar a evolução dos crimes é usar taxas ao invés de números absolutos, o que permite comparar a incidência em territórios com populações diferentes e também controlar o efeito de mudanças na composição demográfica da população ao longo do tempo. Neste caso, o período é relativamente curto, razão pela qual não se esperam grandes variações demográficas. Mesmo assim, optamos por aplicar taxas para cada 100.000 habitantes.

Para tanto, foi preciso estimar a população mensal tanto de Pelotas quanto do resto do Rio Grande do Sul, a partir da população oficial anual divulgada pelo IBGE, que é relativa ao primeiro de julho de cada ano. A partir dessa data, foi realizada uma interpolação linear para cada mês, considerando que o acréscimo ou decréscimo observado a cada ano se distribuía da mesma forma em cada um dos meses. Para os meses de agosto e setembro de 2019 foi preciso extrapolar a tendência observada entre primeiro de julho de 2018 e primeiro de julho de 2019. Finalmente, foi realizada uma pequena correção temporal. Como as estimativas oficiais são calculadas para o primeiro dia de cada mês e nós pretendíamos obter a população no meio do mês³⁵, recalculamos a estimativa de cada mês como a média aritmética entre a população do primeiro dia desse mesmo mês e o primeiro dia do mês seguinte³⁶.

De todo modo, não se observaram grandes mudanças demográficas nem em Pelotas nem no resto do estado e a evolução foi muito suave. Um ponto que chamou a atenção foi uma pequena diminuição da população residente em Pelotas em 2018 em relação ao ano anterior. Em todos os outros períodos registrou-se um leve aumento demográfico tanto no município de Pelotas quanto no resto do estado.

6.2.3 Resultados.

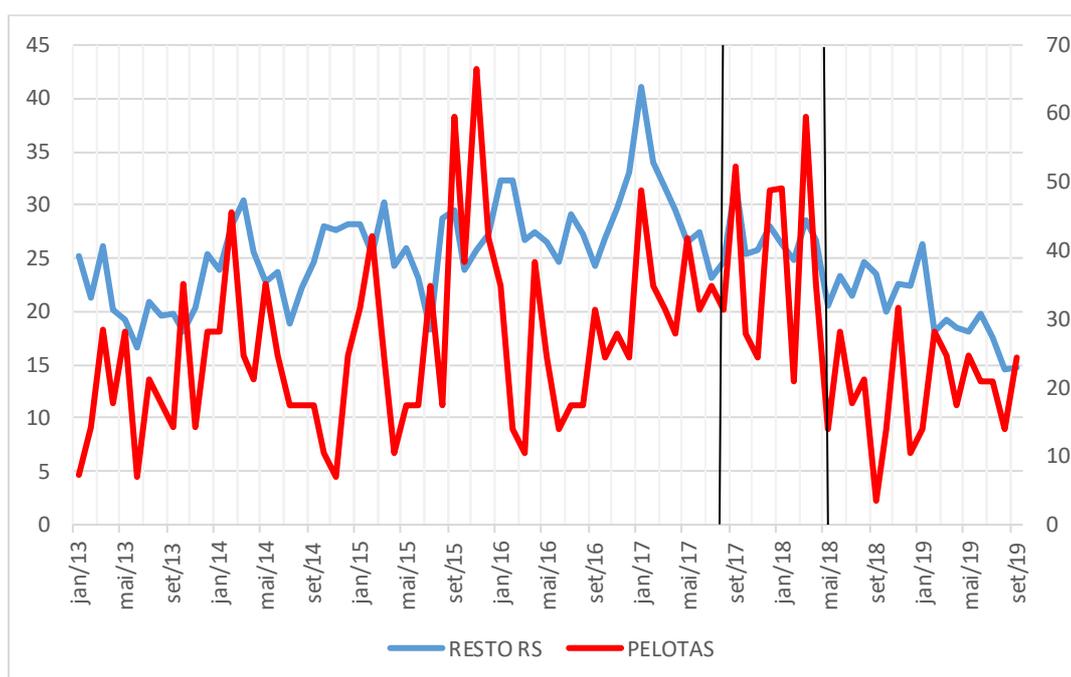
³⁵ O meio do mês é o momento intermediário do intervalo ao qual o fluxo observado no numerador — o número de vítimas fatais registradas nesse mês— está referido.

³⁶ Isso obrigou a estimar também, como extrapolação linear, a população com data 1 de outubro de 2019, que foi utilizada apenas para calcular a população de meados do mês de setembro.

O Gráfico 4 apresenta conjuntamente a série da taxa de vítimas de CVLI em Pelotas e no do resto do Rio Grande do Sul, cada uma numa escala diferente para poder acompanhar a sua evolução antes e depois da criação do Pacto. A taxa é calculada para cada 100.000 habitantes. Além disso, apesar de ser mensal, ela é multiplicada por 12 para colocá-la na mesma métrica do que uma taxa anual.

GRÁFICO 4

Taxa Mensal de CVLI por 100.000 habitantes em Pelotas e no resto do Rio Grande do Sul³⁷



O gráfico revela uma queda também em Pelotas nos últimos meses, mas que parece começar só em 2018, enquanto a diminuição no RS é anterior. Por outro lado, resta saber se a redução em Pelotas é significativamente maior do que no resto do estado.

Além dos desafios metodológicos genéricos que já foram mencionados, esses dados nos alertam para um problema adicional. O Pacto foi lançado em Pelotas em agosto de 2017, num momento em que a tendência dos homicídios vinha crescendo desde inícios de 2016. Isto complica a avaliação de duas formas. A primeira é que o

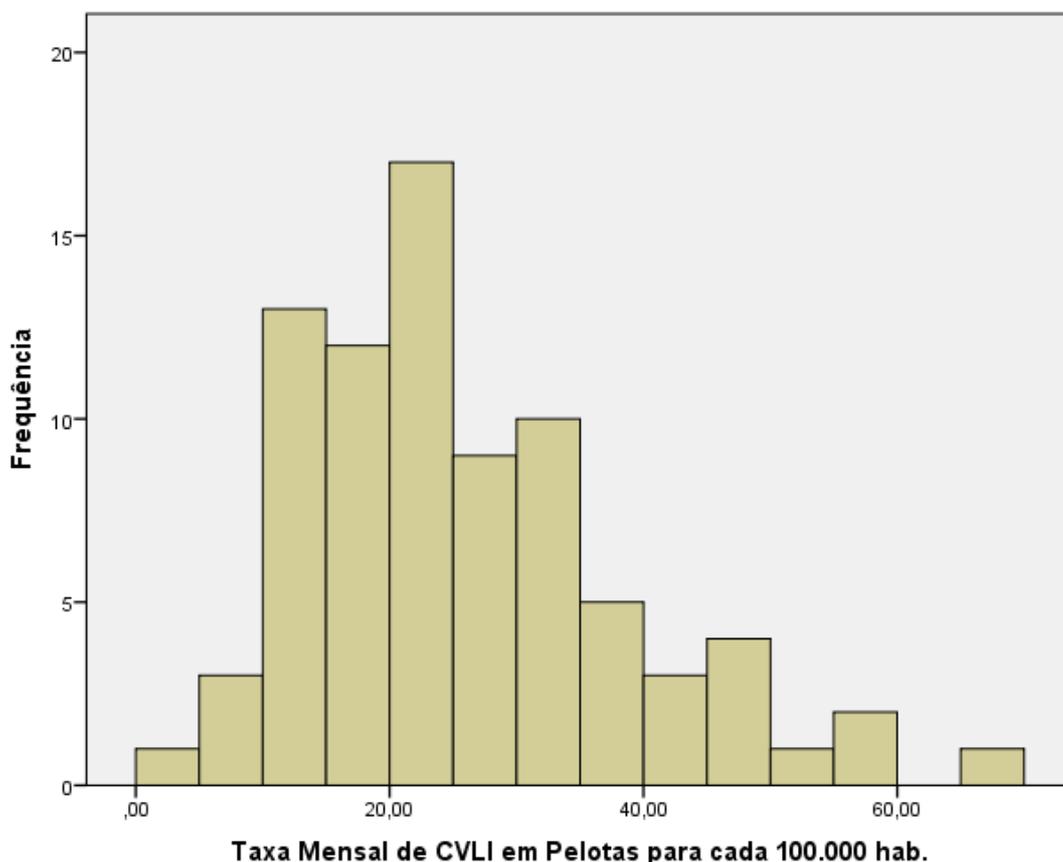
³⁷ As linhas verticais no gráfico representam o momento de início do Pacto (a primeira) e o momento em que começou a Dissuasão Focalizada (a segunda).

pico de homicídios que aconteceria em inícios de 2018 podia ser um desses ciclos históricos que não tivesse nada a ver com o Pacto. A segunda é que a caída posterior durante 2018 também poderia se dever, em alguma medida, à regressão natural à média, após um momento excepcionalmente elevado, e não só ao impacto do PPPP.

O modelo estatístico para estimar o impacto conta com a série mensal de vítimas de CVLI acontecidas em Pelotas como variável dependente. Especificamente, estimamos um modelo linear. Para que isto seja possível, é necessário que a variável dependente seja convergente com a distribuição estatística normal, o que às vezes não acontece quando o número de casos é pequeno e a flutuação é grande, um cenário que pode se dar no caso dos homicídios em pequenos territórios. Nessas situações é preciso trocar a distribuição normal por outras mais adequadas para lidar com contagens de números pequenos (Poisson, etc.). Contudo, no caso dos CVLIs em Pelotas, a taxa mensal se distribui de forma semelhante à normal, como mostra o gráfico seguinte, o que justifica o uso do modelo linear.

GRÁFICO 5

**Histograma da Taxa Mensal de CVLI por 100.000 hab.
em Pelotas: jan 2013-set 2019³⁸**



Como variável de controle, introduzimos a mesma série mensal de CVLI para o resto do Rio Grande do Sul ³⁹. Esta variável também se distribui de forma aproximadamente normal, o que seria mais esperável na medida em que está calculada a partir de muitos mais casos do que a taxa de Pelotas. Já a variável de interesse central é dicotômica, com o valor 0 quando o PPPP está ausente e o valor 1 quando está

³⁸ Como já foi mencionado, o valor da taxa está multiplicado por 12, para obter uma métrica anual, mas isto não afeta à distribuição observada no histograma.

³⁹ O coeficiente de correlação de Pearson entre a série mensal de Pelotas e a do resto do Rio Grande do Sul é de 0,37, estatisticamente significativo, mas muito distante dos valores que poderiam representar uma ameaça de multicolinearidade (0,85 ou superior) para a estimação dos coeficientes do modelo.

presente. Como o PPPP foi lançado em agosto de 2017, consideramos que o mês de setembro de 2017 foi o primeiro em que esteve em vigor.

Como já foi mencionado, os formuladores do Pacto resolveram, uma vez que ele tinha começado, desenvolver uma estratégia de Dissuasão Focalizada (DF) para ver se conseguiam reverter o aumento dos homicídios no início de 2018. A estratégia estava baseada, primordialmente, na ameaça de transferência de presídios das lideranças de uma facção, se for comprovado que os integrantes dessa facção tinham cometido homicídios na rua. De forma complementar, um homicídio cometido por um grupo criminoso era seguido de uma operação de “congelamento” nos seus territórios, de modo que a polícia controlava a entrada e saída neles, prejudicando os negócios ilegais. Segundo muitos dos entrevistados, a Dissuasão Focalizada liderada pelo juiz Marcelo Cabral foi o fator chave na redução de homicídios posterior à explosão de finais de 2017 e inícios de 2018. Portanto, decidimos criar uma outra variável dicotômica para a DF. Consideramos como início o mês de maio de 2018, quando o juiz ameaçou os líderes de facção na cadeia com transferi-los. Neste caso, não é preciso esperar ao mês seguinte, pois o efeito teria sido, segundo os relatos, imediato. Em julho o pedido de transferência para prisões federais foi indeferido, portanto no mês de agosto de 2018 consideramos que a Dissuasão Focalizada estava ausente. Posteriormente, em setembro de 2018 o juiz voltou a falar com os presos na cadeia ameaçando transferências, desta vez para cadeias estaduais, razão pela qual registramos a estratégia como presente a partir de setembro de 2018.

O resultado do modelo pode ser examinado na Tabela 3.

TABELA 3

Modelo Linear para Estimar a Taxa de Homicídios Mensais em Pelotas

Variável	Coeficientes originais		Wald Chi-Square	g.l.	Sig.
	B	Erro Padrão			
(Constante)	2,052	7,0575	,084	1	,771
Taxa de Homicídios Resto do RS	,829	,3148	6,930	1	,008
Programa Pelotas pela Paz	10,521	4,1037	6,573	1	,010
Dissuasão Focalizada	-13,338	5,2252	6,516	1	,011

A variável mais intimamente associada à taxa de Pelotas é justamente a taxa no resto do estado, com um coeficiente positivo e elevado. Isto significa que quando aumentam os homicídios em Pelotas, eles tendem a subir também no Rio Grande do Sul e vice-versa. Assim, confirma-se a necessidade de contemplar os homicídios no resto do estado como variável de controle, na medida em que o que acontece num município é influenciado pelo entorno estadual.

O impacto da variável PPPP é estatisticamente significativo⁴⁰ e parece estar associado a um aumento de 10 homicídios por 100.000 habitantes por ano⁴¹. Este incremento se relaciona com a explosão de homicídios que aconteceu no fim de 2017 e início de 2018, já relatada, uma vez que o Pacto já tinha sido lançado. Obviamente, esse aumento não pode ser interpretado como consequência do PPPP, pois nenhuma das ações por ele desenvolvidas teriam, a princípio, essa potencialidade de gerar um aumento súbito dos homicídios. A interpretação mais razoável é concluir que o PPPP não foi capaz de produzir uma redução imediata de homicídios nos primeiros meses que pudesse reverter o aumento dos homicídios que aconteceu na época do Natal. Por outro lado, já foi descrito que a maioria das intervenções são de impacto a médio ou longo prazo, razão pela qual não seria esperável que tivessem um impacto imediato.

Por sua vez, a variável que representa a Dissuasão Focalizada apresenta um efeito significativo de redução dos homicídios, da ordem de 13 homicídios a menos para cada 100.000 habitantes por ano (o que equivaleria em termos absolutos a uma redução de 45,6 homicídios anuais⁴²), confirmando a percepção de diversos atores entrevistados sobre a influência dessa estratégia. Em tese, o efeito neste segundo momento poderia estar influenciado também pelo impacto progressivo de outros componentes do PPPP. Contudo, a lógica do programa indica que o impacto da Dissuasão pode ser imediato enquanto que o impacto do resto das intervenções deveria acontecer lentamente no tempo. Portanto, é razoável concluir que esta redução dos homicídios a partir de maio de 2018 pode ser atribuída, basicamente, à Dissuasão⁴³.

⁴⁰ Todos os testes de significância foram realizados usando um nível de significância de 0,05.

⁴¹ Lembramos que, embora a estimativa seja mensal, a métrica está anualizada para facilitar a comparação.

⁴² Essa estimativa é obtida multiplicando o coeficiente pela população média de Pelotas ao longo do período considerado (342.392,5 habitantes) e dividindo esse produto por 100.000, que é a escala da variável.

⁴³ Como uma forma de testar a hipótese alternativa de que parte do efeito da Dissuasão Focalizada poderia ser devido a um incremento progressivo do impacto global do PPPP, testamos a variável dicotômica da temporalidade da Dissuasão com outros crimes que não têm nada a ver com a própria DF

Por outro lado, parte dessa queda poderia ser devida à regressão à média, na medida em que segue a um pico de homicídios, como já foi explicado. De fato, se estimamos o modelo apenas com a variável Dissuasão Focalizada, isto é, deixando fora a variável que representa o PPPP, o efeito da Dissuasão Focalizada passa a não ser estatisticamente significativo. Em outras palavras, a redução concomitante com a introdução da Dissuasão Focalizada só atinge significância após a subida de homicídios no período imediatamente anterior.

De forma reveladora, o coeficiente negativo da Dissuasão Focalizada é maior do que o coeficiente positivo associado ao PPPP, de forma que o saldo final de ambos seria de aproximadamente 3 homicídios a menos para cada 100.000 habitantes a cada ano.

Outro dado importante é que se introduzirmos apenas a variável dicotômica do PPPP, ignorando a da Dissuasão Focalizada, o efeito do PPPP não seria significativo, pois o aumento dos primeiros meses se compensaria com a queda uma vez introduzida a DF. Isto é, se tivéssemos considerado o PPPP como uma intervenção homogênea, ignorando a Dissuasão, isso teria inviabilizado o descobrimento de qualquer efeito sobre os homicídios.

Em suma, os dados apontam ao fato de que a Dissuasão Focalizada conseguiu reduzir os homicídios durante a sua implantação, embora parte desse descenso poderia ser devido à regressão à média depois de um período de alta incidência. De qualquer forma, a série temporal é curta, o número de homicídios numa cidade desse tamanho é naturalmente reduzido e o número de fatores potenciais que incidem sobre ele é potencialmente grande, de forma que os resultados devem ser tomados com cautela.

6.3 Estimativa de Impacto do PPPP em outros crimes.

A temporalidade do possível impacto do Pacto sobre outros crimes que não o homicídio é diferente da deste último. Por um lado, o componente do PPPP que

aplicada em Pelotas: furtos, roubos e crimes relativos a armas. Entretanto, os resultados foram inconclusivos, porque alguns desses crimes apresentaram resultados significativos para essa variável, mostrando que o impacto de redução criminal do PPPP teria se incrementado após maio de 2018, mas outros crimes não. Em suma, essa análise não serviu para aumentar a validade discriminante da conclusão que atribui à Dissuasão Focalizada a totalidade da redução de homicídios, mas também não a refutou.

corresponde à atuação das corporações de segurança pública deveria ter um impacto imediato. Assim, o patrulhamento policial e as operações integradas dirigidas aos *hotspots*, particularmente contra roubos e, em menor medida, furtos, deveriam, se bem-sucedidos, provocar uma redução da incidência criminal no próprio mês em que acontecem. Estas operações deveriam prender alguns criminosos e, sobretudo, desincentivar outros muitos delinquentes potenciais, de forma que roubos e furtos deveriam diminuir imediatamente. Uma parte destes crimes poderia se deslocar a outras áreas, onde a pressão policial fosse menor, mas outra parte simplesmente deixaria de acontecer.

Por outro lado, todos os componentes do PPPP que têm a ver com prevenção social, por exemplo os que procuram a inserção social dos jovens em situação de vulnerabilidade, apresentariam um efeito lento e progressivo sobre os crimes contra a propriedade, semelhante ao que caberia observar para os homicídios. Muitos desses programas, como os que se aplicam à infância ou à adolescência, manifestariam seu pleno impacto apenas quando os beneficiários atingissem as idades de maior risco de se envolver em crimes, muitos anos depois.

Em relação à definição dos crimes que deveriam ser testados aqui, a ausência de um documento programático significa que não está claramente pré-definido quais crimes o PPPP pretendia reduzir. Nesse cenário, optamos por escolher os crimes em função de dois critérios. O primeiro corresponde aos crimes monitorados pelo Observatório da Segurança Pública do Município, no entendimento de que qualquer programa precisa medir aquilo que pretende alterar⁴⁴. O segundo critério tem a ver com os crimes que são divulgados nas apresentações do Pacto, seja internamente dentro dos seus órgãos (GGI), seja externamente em eventos públicos. Estas apresentações de dados incluem também, via de regra, a elaboração de hotspots de alta incidência, como insumo para o planejamento operacional das polícias e como base para outras políticas públicas de prevenção.

Em função desses critérios, os crimes que serão avaliados são os seguintes:

- a) Furto a Residência;

⁴⁴ Além dos crimes propriamente ditos, o Observatório monitora também feridos por arma branca e por arma de fogo, que são importantes para avaliar a violência contra pessoas. Entretanto, por não serem crimes em si mesmos, não serão considerados aqui. O Observatório também monitora o número de prisões, que também não é uma ocorrência criminal e não constitui, a princípio, um objetivo do Pacto nem no sentido de minimizá-las nem de aumentá-las.

- b) Furto de Veículos;
- c) Furtos totais;
- d) Roubo a Pedestre;
- e) Roubo a Residência;
- f) Roubo a Passageiros ou Motoristas do Transporte Público;
- g) Roubo de Veículos;
- h) Roubo a Estabelecimento Comercial
- i) Roubos Totais;
- j) Delitos de Armas⁴⁵.

Embora o trabalho de monitoramento do Observatório esteja centrado em tipos concretos de roubos (5) e furtos (2), acrescentamos aqui também o total de roubos e o total de furtos para determinar se o Pacto teria tido um efeito global sobre cada um desses dois crimes básicos, para além de possíveis efeitos sobre tipos específicos.

Dentro desses crimes, os gestores das corporações de segurança pública de Pelotas que fazem parte do Pacto privilegiam sobretudo o trabalho de prevenção baseado em hotspots dos crimes contra a propriedade, fundamentalmente esses 5 tipos de roubo e, em menor medida, esses 2 tipos de furto. Os delitos relativos às armas deveriam aumentar, em princípio, como consequência das apreensões de armas acontecidas nas operações de fiscalização e nas revistas executadas para combater esses crimes contra a propriedade e também em função das operações contra a perturbação do sossego.

A perturbação do sossego, a despeito de ser um dos objetivos do PPPP, não é contemplada aqui por não se tratar de um crime e porque o registro desta ocorrência é muito menos confiável do que os outros.

Como já foi relatado no caso dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), preferimos os dados da Secretaria Estadual, por serem externos ao PPPP, para testar o impacto do Pacto na criminalidade.

⁴⁵ O que o Observatório Municipal de Segurança monitora nesta área é o número de armas apreendidas, que não é propriamente um crime. De novo, optamos por avaliar o número de crimes, que é o dado oficialmente fornecido pela Secretaria Estadual de Segurança. Assim, o número de delitos relativos às armas é o somatório de três tipos de ocorrências: a) Porte ilegal de arma de fogo de uso permitido; b) Posse irregular de arma de fogo de uso permitido; c) Posse ou porte ilegal de arma de uso restrito.

Nos crimes contra a pessoa, caso dos homicídios, o indicador mais apropriado é o número de vítimas e não o de ocorrências. Já no caso dos crimes contra a propriedade, o mais comum é usar ocorrências. Porém, os dados da Secretaria estadual de Segurança Pública registram, para os crimes contra propriedade, tanto o número de ocorrências quanto de vítimas. Para manter a mesma unidade (a pessoa) tanto no numerador quanto no denominador das taxas, optamos por utilizar o número de vítimas de furtos e roubos para calcular a taxa por 1.000 habitantes. Contudo, existe um risco de que o subregistro das vítimas seja ainda maior do que o de ocorrências, pois é possível que em ocorrências com várias vítimas só algumas delas sejam contabilizadas, acrescentando assim um viés negativo ao subregistro das próprias ocorrências. De qualquer forma, comparamos as cifras de ocorrências e de vítimas para cada tipo de crime e os resultados foram convergentes, com o número de vítimas algo maior do que o de ocorrências, mas não muito superior. Em consequência, avaliamos que os resultados seriam os mesmos se tivéssemos optado pelo número de ocorrências por 1.000 habitantes.

No caso específico dos crimes relativos às armas, a Secretaria estadual informou apenas o número de ocorrências, de forma que estas últimas, e não as taxas, serão usadas como variáveis dependentes. Poderíamos ter optado por calcular taxas de ocorrências para cada 1.000 habitantes, mas é discutível se a ponderação adequada para os crimes relativos a armas deveria ser o número de pessoas e não o de armas em circulação. Em consequência, decidimos pela opção mais simples e mais conservadora: analisar apenas o número de ocorrências de delitos de armas, sem ponderação.

Por outro lado, no caso específico de roubos e furtos de automóveis, a ponderação recomendada seria o número de veículos e não o número de pessoas. Como não contávamos com esta informação para Pelotas, tomamos a decisão de, para estes dois crimes, analisar também o número de ocorrências em lugar das taxas.

Como a Dissuasão Focalizada é uma estratégia especificamente dirigida aos homicídios, será desconsiderada aqui para os outros crimes, de modo que as únicas variáveis independentes dos modelos serão a taxa mensal (ou o número mensal de ocorrências) para o mesmo tipo de crime no restante do Rio Grande do Sul, e a variável dicotômica da ausência/presença do Pacto (até agosto de 2017 inclusive equivale a ausência enquanto nos meses posteriores a agosto de 2017 a variável indica presença).

Embora o modelo estima taxas mensais, elas também foram multiplicadas por 12 para obtermos uma métrica comparável às taxas anuais, que são as mais utilizadas na literatura e nas comparações entre diversos territórios. Da mesma forma, o número de ocorrências mensais (nos casos de roubo/furto de veículo e de delitos de armas) também foi multiplicado por 12 para obtermos uma métrica anual.

O modelo estatístico utilizado é o mesmo que foi referido para os CVLIs⁴⁶. Para cada crime acontecido em Pelotas, as variáveis independentes são o mesmo tipo de crime acontecido no resto do estado⁴⁷ e a presença ou ausência do PPPP.

A Tabela 4 apresenta, para cada tipo de crime, o coeficiente do modelo e a sua significância⁴⁸. As variáveis não significativas estão marcadas em cinza na tabela e serão ignoradas na análise. Assim, o coeficiente das taxas indica o incremento ou decréscimo anual do número de vítimas desse crime para cada 1.000 habitantes. E o coeficiente das ocorrências pode ser interpretado como o aumento ou diminuição do número anual de ocorrências desse crime.

⁴⁶ Todas essas variáveis tendem aproximadamente a uma distribuição normal.

⁴⁷ O coeficiente de correlação entre a série mensal em Pelotas e a mesma série para o resto do Rio Grande do Sul oscila entre 0,49 (taxa de roubos a passageiros ou motoristas de transporte coletivo) e 0,75 (taxa de roubo a pedestres). Os coeficientes são todos positivos e quase todos estatisticamente significativos, mas nenhum deles atinge um valor que pudesse representar uma ameaça de multicolinearidade na estimativa dos coeficientes do modelo (0,85 ou mais).

⁴⁸ Os coeficientes das outras variáveis no modelo, que são os mesmos crimes respectivos mensurados para o resto do Rio Grande do Sul, serão omitidos aqui para não prejudicar a visualização da tabela. Mas é importante lembrar que essas variáveis fizeram parte de todos os modelos, cada um com seu tipo de crime respectivo. Dos 7 modelos, 3 registraram um impacto significativo do mesmo tipo de crime no resto do estado, e 4 não foram significativos.

TABELA 4**Modelo Linear para Estimar o Impacto do PPPP sobre diversos tipos de crime em Pelotas**

TIPO DE CRIME	COEFICIENTE Presença do PPPP	Sig.
FURTOS		
Taxa de Vítimas de Furto de Residência por 1.000 hab.	-0,599	0,000
Ocorrências de Furtos de Veículo	-104,50	0,167
Taxa de Vítimas de Furtos Totais por 1.000 hab.	0,251	0,596
ROUBOS		
Taxa de Vítimas de Roubos a Estabelecimentos Comerciais por 1.000 hab.	-0,458	0,030
Taxa de Vítimas de Roubos a Pedestres por 1.000 hab.	-0,884	0,003
Taxa de Vítimas de Roubos a Residências por 1.000 hab.	0,053	0,216
Ocorrências de Roubos de Veículo	-74,21	0,000
Taxas de Vítimas de Roubos a Passageiros/Motoristas por 1.000 hab.	-0,142	0,036
Taxa de Vítimas de Roubos Totais por 1.000 habitantes	-0,775	0,047
DELITOS RELATIVOS A ARMAS		
Ocorrências de Delitos de Armas	45,20	0,016

No caso dos furtos, o PPPP parece ter conseguido uma redução dos furtos de residência, da ordem de meia vítima de furto a menos para cada 1.000 habitantes ao ano. Já o número de ocorrências de furto de veículo não apresenta um impacto significativo devido ao PPPP. Da mesma forma, o total de furtos também permanece inalterado.

Já em relação aos roubos o panorama é muito mais alentador. Todos os tipos de roubos considerados, com exceção do roubo a residência, registram reduções

significativas atribuíveis ao Pacto, com coeficientes que vão de -0,1 a -0,8 vítimas a menos por 1.000 habitantes ao ano.

Chama a atenção o fato de que quando o programa tem sucesso com um tipo de furto, fracassa com o roubo do mesmo bem, e vice-versa. Assim, roubo/furto de residências e roubo/furto de veículos apresentam efeitos contrários e apenas um em cada par atinge o efeito desejado.

Por último, as ocorrências de delitos relativos às armas aumentam depois da entrada em vigor do PPPP, como caberia esperar em função das apreensões que acontecem nas operações policiais.

Uma outra forma de apresentar os resultados que permite dimensionar melhor a intensidade dos efeitos é estimar o número de vítimas (ou de ocorrências) que foram evitadas por ano como consequência do PPPP⁴⁹ e comparar esta estimativa com o número médio de vítimas (ou de ocorrências) no período anterior à implantação do programa. A Tabela 5 apresenta esses resultados, apenas para os crimes que registraram um impacto significativo.

TABELA 5

Vítimas e Ocorrências criminais que teriam sido evitadas ao Ano em função do PPPP

TIPO DE CRIME	Varição Anual de Vítimas/Ocorrências atribuíveis ao PPPP	Número Médio de Vítimas/Ocorrências antes do PPPP	%
Vítimas de Furto de Residência	-205	727	-28,2%
Vítimas de Roubos a Estabelecimentos Comerciais	-156	540	-28,9%
Vítimas de Roubos a Pedestres	-302	2701	-11,2%
Ocorrências de Roubos de Veículo	-74	242	-30,6%
Vítimas de Roubos a Passageiros/Motoristas	-48	132	-36,3%

⁴⁹ Esta estimativa é obtida multiplicando o coeficiente obtido na regressão pela população média de Pelotas ao longo do período considerado (342.392,5 habitantes) e dividindo esse produto por 1.000, que é a escala da taxa.

Vítimas de Roubos Totais	-265	3735	-7,1%
Ocorrências de Delitos de Armas	+45	195	+23,1%

Em geral, os impactos do PPPP na redução de crimes violentos contra a propriedade são consideráveis. Assim, as diminuições percentuais das vítimas de roubo situam-se em torno de 20% a 30% ou mais, com a exceção das vítimas de roubos a pedestres, que diminuíram apenas 11%. Os furtos a residência também caem numa proporção parecida a dos roubos, enquanto os delitos de armas aumentam 23%, presumivelmente em função das apreensões nas operações integradas nos espaços públicos. Por outro lado, a redução no número total de vítimas de roubos é de apenas 7%.

Em consequência, observe-se que as reduções de vítimas dos diversos tipos de roubos, somadas, resultam num número que é mais do dobro da redução das vítimas do total de roubos (265 vítimas). Isto poderia ter duas explicações. A primeira é que algumas ocorrências policiais podem ser classificadas em vários tipos de roubos simultaneamente, de forma que a soma dos diversos tipos de roubos é superior ao total de roubos. Assim, para o Rio Grande do Sul como um todo temos uma média mensal de 6.504 vítimas do total de roubos versus o somatório das vítimas dos 5 tipos de roubos que dá um total de 7.092 vítimas. Em outras palavras, é bem possível que as vítimas de alguns tipos específicos de roubos sejam as mesmas de outros tipos de roubos, de forma que haveria duplicidade de vítimas quando se somam vários tipos de roubos, mas não quando se olha o total de roubos. A segunda explicação é que em Pelotas, o somatório de vítimas dos 5 tipos de roubos é maior do que o total de vítimas de roubos em 2013 (como acontece no resto do estado), mas essa relação vai diminuindo com tempo e, no final do período, por algum motivo, o número de vítimas de roubos totais é maior do que o somatório das vítimas dos cinco tipos de roubos. Essa alteração progressiva da relação entre vítimas de roubos parciais e roubos totais em Pelotas provoca que as reduções geradas pelo PPPP nas vítimas de roubos parciais, somadas, sejam significativamente superiores à redução nas vítimas de roubos totais.

7. Conclusões.

Este trabalho é o resultado de uma avaliação externa e provisória do Pacto Pelotas Pela Paz. Nele examina-se o impacto do programa, para verificar se foram reduzidos os homicídios assim como outros crimes. Adicionalmente o estudo destaca fortalezas e debilidades relativas à implementação do Pacto que podem contribuir para uma reflexão ampla sobre a iniciativa e oferecer insumos sobre oportunidades de melhora.

Em função das evidências recolhidas e das análises realizadas, a seguir destacam-se as principais conclusões extraídas do processo avaliativo.

1. O PPPP é um exemplo do papel que os municípios podem assumir em matéria de segurança pública no Brasil. Apesar de a segurança ser uma competência constitucional dos estados, o caráter local da criminalidade demanda uma abordagem focalizada territorialmente que os municípios estão em condição privilegiada de proporcionar. A proximidade relativa dos governos municipais também pode facilitar a participação e o envolvimento de diversos atores locais na produção de segurança. Dessa forma, o badalado conceito da “coprodução da segurança” entre estado e sociedade civil ficaria facilitado com a participação dos municípios.
2. O PPPP é, sobretudo, um programa de prevenção, e desse modo, se distingue das iniciativas mais tradicionais voltadas quase exclusivamente para a atuação das forças de segurança. As ações são múltiplas e potencialmente complementares, envolvendo várias agências governamentais em prol de intervir nas causas da criminalidade. Por outro lado, o fato de contemplar também intervenções repressivas faz do Pacto um exemplo positivo na medida em que questiona a falsa dicotomia entre prevenção e repressão.
3. A criação de um Observatório para monitorar a evolução da violência e a criminalidade é indubitavelmente uma das conquistas do PPPP. O Observatório contribui na melhora da qualidade dos dados, qualificando as discussões e reforçando a preocupação por embasar as intervenções com evidências. Depois de vencer algumas resistências iniciais, hoje parece existir consenso, principalmente no âmbito do GGI-M, sobre a necessidade e o valor do Observatório.

4. O Pacto destaca pela tentativa de integrar diversos serviços públicos desde uma perspectiva transversal e, especialmente, pela integração das instituições de segurança pública na sua atuação, que todos os entrevistados destacaram como uma grande contribuição.
5. Apesar de que o objetivo central do Pacto era a redução da violência letal, a maioria das intervenções não guardam um vínculo claro com os homicídios, de modo que essa centralidade teórica não é sustentada pela lógica dos componentes do PPPP. É comum que a incidência de homicídios seja considerada como critério de seleção das áreas a intervir, mas isso não significa que as ações aplicadas apresentem uma lógica sobre como reduzi-los.
6. A ausência de um documento programático contendo objetivos, componentes e teoria da mudança é uma deficiência do Pacto. Atualmente o programa é apresentado e difundido a partir de breves documentos parciais e vários arquivos de Power Point elaborados para apresentações públicas. No entanto, a ausência de um documento de referência poderia comprometer não apenas a difusão, mas também a consistência do desenho, o rigor da implementação e as possibilidades de uma adequada avaliação e replicação do programa.
7. Apesar de não contar com um documento base, a avaliação precisa demarcar quais ações são parte do programa. No caso do PPPP, porém, isso torna-se difícil. Alguns componentes foram originalmente planejados e nunca implementados, sendo que outros não previstos inicialmente foram aplicados. Por outra parte, o grau de implementação dos programas em curso é muito variável. Alguns parecem etiquetas sem maior influência na realidade, outros estão apenas iniciando a sua aplicação enquanto outros já acumulam dois anos de trajetória. A estreita relação do Pacto com os serviços municipais contribui para que esses limites sejam difusos. Apesar de que nem tudo o que a Prefeitura faz é parte do Pacto, nem sempre é claro o que deveria ser incluído como parte da iniciativa. Por último, o fato de o PPPP envolver a participação de atores não municipais também faz com que seja difícil estabelecer com precisão os componentes do programa.
8. Por sua natureza, várias das ações preventivas do programa só poderiam ter impacto no médio e longo prazo. Essa característica não representa intrinsecamente um problema, mas é de alguma forma incompatível com os tempos políticos do ciclo eleitoral. Gerar uma estrutura de incentivos para

sustentar essas intervenções e acumular seus efeitos ao longo do tempo requer um acordo suprapartidário que não aconteceu até agora em Pelotas. Por outro lado, seria desejável tentar avaliar o impacto do Pacto de novo, num prazo mais dilatado que permita que algumas das ações tenham tempo para produzir efeitos.

9. A falta de participação social, especialmente no que se refere à elaboração do Código de Convivência, é uma das fraquezas do Pacto e contribuiu a que essa iniciativa gerasse receio em setores da sociedade pelotense. A própria noção de “Código de Convivência” só faz sentido como uma pactuação coletiva que não aconteceu em Pelotas. A resistência contra a proposta do Código fez com que os próprios líderes técnicos acreditem que tentar forçar agora essa aprovação, caso a correlação de forças entre os diversos grupos políticos na Câmara o permitisse, não compensaria o custo político resultante. Se o processo de elaboração do Código tivesse começado de outra forma, é possível que o resultado tivesse sido diferente. Para além da questão do Código, o Pacto não tem propiciado um diálogo amplo e fluido com atores da sociedade civil, talvez com a exceção dos empresários, que são visualizados como parceiros estratégicos. O Pacto se converteu em uma marca política fortemente associada com a gestão municipal atual, o que apresenta a vantagem do forte compromisso da prefeitura com a iniciativa, mas por outro lado gera resistências dos opositores políticos a um projeto que deveria ser, idealmente, suprapartidário.
10. Quando se avalia o efeito do Pacto como um todo na redução dos homicídios nestes dois primeiros anos, o resultado não é significativo. Entretanto, quando se separam, dentro do Pacto, a Dissuasão Focalizada (que tem uma temporalidade diferente) do resto das ações, esta última está associada a uma redução significativa que mais do que compensa o aumento dos homicídios experimentados a finais de 2017. É preciso lembrar que muitas das ações do Pacto, como já foi mencionado, gerariam um efeito nos homicídios apenas no médio ou longo prazo, razão pela qual não seria esperável que elas provocassem uma queda intensa da taxa de homicídios de forma imediata. Por sua vez, a Dissuasão Focalizada reduziu 13 homicídios por 100.000 habitantes a cada ano em relação aos meses imediatamente anteriores, o que equivaleria a uma diminuição de 45,6 homicídios na cidade. O resultado da análise quantitativa é condizente com as entrevistas aos atores locais, que apontavam uma conexão direta da redução dos homicídios com essa estratégia. Contudo, parte dessa

queda poderia ser devida à regressão à média após o pico de homicídios no final de 2017. De qualquer forma, o tamanho reduzido da série temporal, o pequeno número absoluto de homicídios numa cidade do tamanho de Pelotas e os diversos fatores que incidem sobre o fenômeno são todos argumentos que recomendam cautela na interpretação desses resultados. Por outro lado, do ponto de vista substantivo, a Dissuasão Focalizada apresenta dúvidas quanto a sua sustentabilidade e replicabilidade, em função da sua forte dependência de algumas pessoas e de alguns questionamentos jurídicos e éticos.

11. Diferentemente dos homicídios, o PPPP teve impacto imediato sobre os crimes contra a propriedade. Todos os tipos de roubo analisados (a estabelecimentos comerciais, pedestres, veículos, e passageiros ou motoristas) diminuíram com a introdução do programa, com a única exceção dos roubos de residência, que não mostraram variações significativas. De forma global e em termos absolutos, o Pacto teria evitado 265 vítimas de roubo a cada ano. Isso representa uma queda total de 7,1% em relação ao número médio de vítimas que existia antes do Pacto. O programa também conseguiu diminuir os furtos de residência, mas não os de veículo nem os furtos totais, que se mantiveram inalterados. Em concreto, o PPPP gerou umas 205 vítimas de furto de residência a menos anualmente. Por último, os delitos relativos às armas aumentaram anualmente em 45 ocorrências depois da entrada em vigor do programa, o que é um resultado esperável em função dos operativos policiais de apreensão. A princípio, as evidências apontam a que estas reduções nos crimes contra a propriedade seriam decorrentes das mudanças operativas das forças de segurança pública, com planejamento baseado em hotspots.