



Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social

Prefeitura Municipal de Saquarema

Coordenação Geral: Silvio Campos Guimarães
(FGV Projetos)

Coordenação técnica: Joana da Costa Martins Monteiro
(FGV Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública)

PRÉVIA DISPONÍVEL PARA CONSULTA PÚBLICA

Sumário

1. Introdução.....	3
1.1 A relevância de um Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social	4
1.2 O caso de Saquarema	6
1.3 A importância da prevenção	9
2. Metodologia	14
3. Diagnóstico.....	18
3.1 Problemas de crime e violência em Saquarema	18
3.2 Fatores de risco presentes em Saquarema	55
3.3 Recursos Empregados na Área de Segurança Pública no Município	65
4. Objetivos, Eixos e Ações Estratégicos.....	86
4.1 Visão e Objetivos estratégicos	86
4.2 Eixos de Atuação	88
4.3 Teoria da Mudança.....	89
4.4 Projetos Estratégicos.....	96
4.5 Indicadores e Metas	97
5. Estrutura de Gestão, Governança e Monitoramento.....	102
5.1 Mapa de atores	102
5.2 Fóruns de Gestão.....	105
6. Análise e Gerenciamento de Riscos	112
6.1 Matriz SWOT: Identificação de riscos e oportunidades.....	112
6.2 Matriz de riscos, tratamento e monitoramento	114
Lista de anexos	123
Anexo I - Marco Normativo da Segurança Pública.....	124
Referências Bibliográficas	129

1. Introdução

A Segurança Pública é regida no Brasil pelo artigo 144 da Constituição Federal, que estabelece que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares”. Considera-se, assim, que os governos estaduais são os agentes centrais na provisão da Segurança Pública no Brasil, concentrando recursos e competências, como as polícias militares e civis. A menção ao poder municipal aparece no parágrafo 8, que estabelece que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

A Lei nº 13.675/2018 é considerada um marco para a segurança pública no Brasil porque define as atribuições e prerrogativas dos entes federados de forma a promover uma atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade. Conhecida como Lei do SUSP, a Lei determina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Uma inovação normativa referente aos municípios trazida pela Lei do SUSP é que está se mostra mais específica em relação à atuação municipal na segurança pública, por elencar ações que ultrapassam o âmbito de atuação da guarda municipal, reconhecendo a importância da intersectorialidade nas políticas públicas (DELGADO, 2022). Os municípios passam a compor o SUSP como “integrantes estratégicos”, status também conferido aos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados. A Guarda Municipal, por sua vez, passa a constar como um integrante operacional do SUSP, ao lado dos demais órgãos indicados no art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.756/2018 (idem).

Essa regulamentação abre espaço para os municípios desenvolverem ações de prevenção, seja via políticas sociais de prevenção de violências ou de intervenções de controle do espaço urbano, o que ainda é a exceção ao invés de regra no contexto brasileiro (COSTA, 2019). Como veremos na segunda seção, ações de prevenção a fatores de risco de crime e violência são fundamentais para alterar os patamares de violência no médio e longo prazo e o poder municipal é um ator central na execução dessas ações.

1.1 A relevância de um Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social

Atualmente, encontra-se em vigor o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) 2021-2030, que tem como objetivo orientar os entes federativos quanto ao diagnóstico, elaboração, conteúdo e forma dos planos de segurança pública e defesa social. Segundo o PNSPDS 2021-2030, com base no Decreto nº 9.630/2018, os municípios deverão elaborar os seus planos municipais de segurança, precedidos de pesquisas e estudos que favoreçam um diagnóstico adequado da realidade e considerem as múltiplas manifestações da violência (ver Anexo I).

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

Além disso, o artigo 24 da Lei 13.675 estabelece as diretrizes para a elaboração dos planos pelos agentes públicos, a saber:

- I - adotar estratégias de articulação entre órgãos públicos, entidades privadas, corporações policiais e organismos internacionais, a fim de implantar parcerias para a execução de políticas de segurança pública e defesa social;

II - realizar a integração de programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, planejamento familiar, educação, trabalho, assistência social, previdência social, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção da criminalidade e à prevenção de desastres;

III - viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - desenvolver programas, ações, atividades e projetos articulados com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção da criminalidade e a prevenção de desastres;

V - incentivar a inclusão das disciplinas de prevenção da violência e de prevenção de desastres nos conteúdos curriculares dos diversos níveis de ensino;

VI - ampliar as alternativas de inserção econômica e social dos egressos do sistema prisional, promovendo programas que priorizem a melhoria de sua escolarização e a qualificação profissional;

VII - garantir a efetividade dos programas, ações, atividades e projetos das políticas de segurança pública e defesa social;

VIII - promover o monitoramento e a avaliação das políticas de segurança pública e defesa social;

IX - fomentar a criação de grupos de estudos formados por agentes públicos dos órgãos integrantes do SUSP, professores e pesquisadores, para produção de conhecimento e reflexão sobre o fenômeno da criminalidade, com o apoio e a coordenação dos órgãos públicos de cada unidade da Federação;

X - fomentar a harmonização e o trabalho conjunto dos integrantes do SUSP;

XI - garantir o planejamento e a execução de políticas de segurança pública e defesa social;

XII - fomentar estudos de planejamento urbano para que medidas de prevenção da criminalidade façam parte do plano diretor das cidades, de forma a estimular, entre outras ações, o reforço na iluminação pública e a verificação de pessoas e de famílias em situação de risco social e criminal.

Cabe, assim, aos municípios entenderem o espaço urbano e o contexto social ao qual seus habitantes são expostos e trabalharem em ações integradas e coordenadas, focalizadas nas causas da violência e os fatores de risco que aumentam a probabilidade dos cidadãos se envolverem em episódios de violência. Dessa forma, a elaboração desse Plano de Segurança Municipal de Saquarema, pretende se posicionar como uma iniciativa essencial para o pleno funcionamento da Segurança Pública e Ordem Pública no município. Além de, conseqüentemente, contribuir para consolidar o Poder Municipal como um ator relevante na área da segurança pública e fortalecer a cultura de uso de evidências na administração pública.

1.2 O caso de Saquarema

Saquarema é um dos sete municípios brasileiros localizados na Região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro. Segundo o último censo (2010), a cidade possuía cerca de 74.234 de habitantes. Em 2021, a estimativa é que o número tenha tido um crescimento em torno de 15 mil pessoas, chegando a quase 92 mil habitantes¹.

O município é considerado como a “Capital Nacional do Surfe”, sendo recorrente a etapa brasileira do World Surf League (WSL). Anualmente, o município recebe os melhores esportistas de surfe do mundo na praia de Itaúna, apelidada como o Maracanã do Surfe. Além disso, a cidade também é conhecida como a “Casa do Vôlei Brasileiro”, por ser a sede da Confederação Brasileira de Voleibol (CBV).

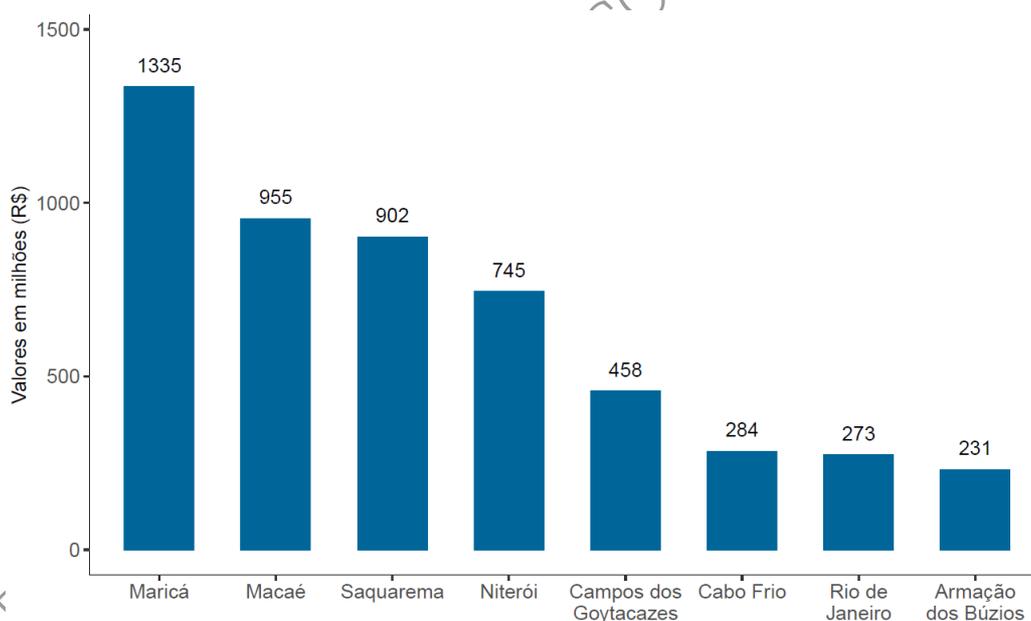
¹ Fonte: IBGE, 2021.

Hoje, além destes, Saquarema possui outro destaque: o petróleo. O município fica em frente à Bacia de Santos, onde está instalado o navio-plataforma Cidade de Saquarema, em operação desde julho de 2016. O FPSO está ancorado a aproximadamente 300 km da costa do Rio de Janeiro e tem capacidade para produzir diariamente 150 mil barris de petróleo e comprimir até 6 milhões m³/dia de gás.

Mediante a operação, o município começou a se beneficiar fortemente de receitas de royalties, a partir de 2017. Em 2021, Saquarema foi a segunda cidade a receber a maior fatia do repasse na região dos Lagos e terceira no estado do Rio de Janeiro, ficando atrás apenas de Maricá e Macaé.

Figura 1.2.1.

Quanto cada município no estado do Rio de Janeiro recebeu de participações governamentais em 2021

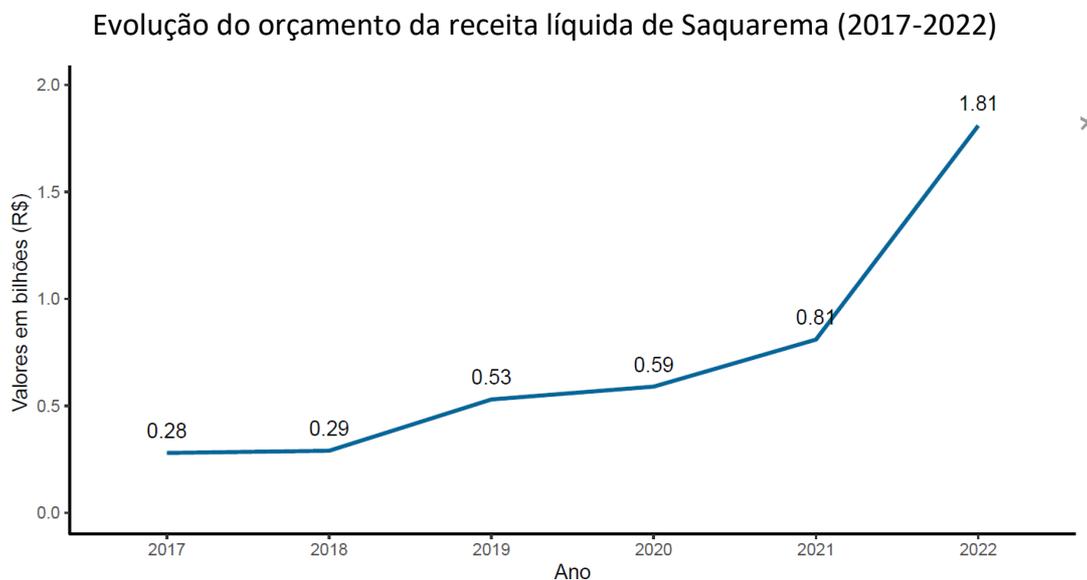


Fonte: Elaboração própria com dados da Agência Nacional do Petróleo.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA), nos últimos cinco anos, a receita líquida da cidade de Saquarema teve um aumento de 540%. A evolução se deu mediante a ampliação dos repasses das receitas de royalties concedidas ao município, além dos recursos bônus de cessão onerosa recebidos em 2019 e 2022.

A partir de 2017, a receita líquida passou a expandir junto com as participações governamentais, saindo de um pouco menos de 300 mil, em 2017 e chegando em quase 2 bilhões, em 2022.

Figura 1.2.2.



Fonte: Elaboração própria com dados da Lei Orçamentária Anual de Saquarema.

Segundo a análise do CENPE/MPRJ, em 2020 a renda petrolífera per capita de Saquarema foi de R\$ 5.074,45, enquanto a renda petrolífera per capita do conjunto de todos os municípios do Rio de Janeiro foi de 440,40. Segundo o Painel das Rendas Petrolíferas (2021), o valor representa 61,1% da receita total do município.

Hoje uma preocupação central é que a melhora do contexto econômico e a grande extensão de benefícios sociais pode acarretar o aumento da migração para o município, o que pode levar a dinâmicas de violência na cidade. Dito isso, o próximo capítulo propõe-se a estudar de forma mais aprofundada os dados de criminalidade em Saquarema e os fatores de riscos aos quais esses crimes estão relacionados. Assim, a seguir têm-se com mais detalhes o diagnóstico da violência e criminalidade do município e os recursos empregados na área de Segurança Pública, além da apresentação de perspectivas futuras para a cidade.

1.3 A importância da prevenção

A insegurança é resultado de uma grande quantidade de fatores, como as condições socioeconômicas da população, a fragilidade das instituições e dos mecanismos de controle do Estado ou dos efeitos de normas sociais. Os índices de crime e violência são resultados do agregado de eventos criminais, que são consequências de indivíduos que encontram em uma determinada situação e veem o delito como uma opção (CAF, 2014).

Do ponto de vista individual, dois fatores determinam a probabilidade de uma pessoa cometer um delito: sua propensão e exposição criminogênica. A propensão se refere a características intrínsecas ao indivíduo (ex. seu grau de autocontrole, valores e crenças entre outros) que determinam e referem a inclinação do indivíduo em ver o delito como uma opção em um determinado momento. A exposição são fatores que apresentam os indivíduos a situações de alto risco de cometer um delito e incluem o nível educacional, a idade, o bairro onde vivem etc. Ambas não são imutáveis e podem ser influenciadas por políticas públicas (CAF, 2014).

A situação é o entorno que rodeia o indivíduo em um momento particular e é fundamental para determinar a probabilidade que um evento criminal ocorra. Entre os elementos mais importantes que compõem uma situação criminal, encontra-se o espaço físico e social, a existência ou não de mercados ilegais e as percepções sobre o funcionamento das instituições do sistema de Justiça Criminal (que inclui a polícia, o poder judiciário e o sistema penitenciário).

Esse marco conceitual apresentado pelo CAF (2014) ajuda a enfatizar que a melhoria da segurança pública não depende apenas do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal. É preciso e possível atuar para reduzir as situações em que o indivíduo vê o delito como uma opção. Isso pode ser feito através de ações que reduzam a propensão e exposição criminal, assim como fortalecer os espaços urbanos, áreas em que o poder municipal no Brasil tem um papel crucial.

Exposição Criminal

Do ponto de vista da exposição criminal, três fatores se destacam: o padrão de envolvimento com crime na juventude, o caráter protetivo das escolas e a frequência e consequências da violência doméstica. Pesquisas que analisam a ocorrência do crime a partir de etapas do ciclo da vida realizadas em diferentes países e épocas identificaram que a atividade criminal tem início tipicamente entre 8 e 14 anos de idade e costuma a declinar com o aumento da idade, tendendo a se encerrar entre os 20 e 29 anos de idade, com pico de frequência durante a adolescência, entre os 15 e 19 anos de idade (Moffitt 2018; Sampson e Laub 2005; Steffensmeier et al. 1989). O único estudo para o Rio de Janeiro com base em ocorrências em flagrante confirma o mesmo padrão: 52,4% de todas as autuações em flagrante foram direcionadas a jovens de 15 a 24 anos (ISP, 2016).

Diversos fatores explicam a maior propensão criminal nessa fase da vida, havendo aspectos referentes a causas individuais, familiares e comunitárias². A literatura internacional tem avançado no sentido de mostrar que a entrada no crime não é um caminho único e sem volta. As evidências apontam que as decisões de cometimento de crimes são resultado da interação constante entre os indivíduos e o contexto/ambiente. Qualquer indivíduo tem mais chances de se envolver em problemas e delinquir quando é adolescente, mas as oportunidades e gravidade dos problemas são maiores para jovens que vivem em ambientes criminogênicos e de baixa supervisão (seja familiar ou institucional).

Contudo, as estratégias de prevenção devem ajudar os jovens a navegar a adolescência sem se envolver em problemas graves e promover a desistência do crime. Isso implica

² A nível individual, por exemplo, a adolescência é um estágio caracterizado pela maior impulsividade, decorrente de transformações do neurodesenvolvimento característicos da idade (Salmanzadeh et al. 2020; Spear, 2013). No âmbito familiar, a necessidade de obter renda e a supervisão familiar são duas dimensões que influenciam no envolvimento com a violência e os atos infracionais (Caputo 2004; Mok et al. 2018a). Na dimensão comunitária, a adolescência é entendida como um período marcado pela conquista de maior autonomia em relação à infância, pela realização gradativa de atividades sem a supervisão de adultos e, em especial, pela importância que o grupo de pares assume sobre a identidade e o comportamento do indivíduo (Smetana, 2006). Essas características tornam o adolescente mais vulnerável a fatores ambientais criminogênicos (ex: pobreza, exposição à violência, segregação social), especialmente quando associado a pares com conduta delitativa (Osgood et al. 2005; Wikström et al. 2012).

em ocupar o tempo dos jovens e mantê-los longe de ambientes criminogênicos para evitar situações em que se vejam envolvidos com violência e crime; desenvolver habilidades de vida e prepará-los a reagir de forma menos impulsiva; criar redes positivas de pertencimento, em que eles possam se orgulhar de fazer parte; e expô-los a outros ambientes e territórios da cidade, proporcionando outras perspectivas de vida.

Essas evidências deixam claro como as escolas são pontos centrais de uma estratégia de prevenção à violência. É nas escolas que as crianças e jovens passam muitas horas do seu dia, tem contato com redes de apoio e desenvolvem sua capacidade cognitiva e emocional. A educação é um bom caminho para mitigar fatores criminogênicos nas cidades. Seja pelo seu efeito em manter o aluno ocupado com atividades escolares, diminuindo seu tempo de exposição em ambientes criminogênicos. Nessa linha, Rosa (2022) sugere que o investimento em educação em tempo integral levou a uma queda entre 30 e 50% nas taxas de homicídio entre jovens. No mesmo caminho, Cerqueira e Moura (2014;2015) e Cerqueira e Coelho (2015) encontraram evidências que sugerem uma grande importância da taxa de atendimento escolar em reduzir a taxa de homicídio.

Ademais, o mercado de trabalho também tem efeitos significativos sobre a criminalidade, devido a forma como a falta de recursos e a disponibilidade de tempo impactam a chance de o indivíduo cometer um crime. Portanto, o mercado de trabalho e a economia tem um papel importante nos indicadores de crime. Pesquisas sobre o mercado de trabalho mostram como o desemprego pode afetar a incidência de vários crimes e na probabilidade do indivíduo se engajar em uma atividade criminosa (Britto, Pinotti, e Sampaio, 2022). Além disso, a literatura também indica uma relação forte entre desemprego e violência doméstica (Bhalotra, Sonia et al., 2021).

Quando se trata de violência doméstica, temos algumas evidências bastante consolidadas. Este tipo de crime é bastante comum em diversos países e o padrão costuma ser sempre o mesmo. A principal vítima deste tipo de crime são mulheres. Apesar de mulheres de diferentes estratos sociais serem vítimas, este tipo de crime parece prevalecer em pessoas mais pobres, que se autodeclaram de alguma minoria étnica ou de gênero, e entre pessoas que declaram ter algum problema mental ou físico.

Estas características sugerem que a violência doméstica entre parceiros pode ter alguma correlação com algum grau de marginalização das vítimas.

Ademais, as crianças também são vítimas diretas deste tipo de violência, ou, em alguns casos, são expostas desde pequenas a ela. Os impactos da exposição na criança vão desde o desenvolvimento de problemas emocionais, cognitivos e têm maiores riscos de serem fisicamente abusadas Kaufman e Henrich (2000). Dito isso, a criança vítima de violência infantil ou a criança exposta a elevados níveis de violência desde a infância tem efeitos em sua saúde mental e física, e maior probabilidade de ser vítima de abuso ou de perpetrar uma violência na adolescência ou quando adulto (Bair-Merritt, Megan et al., 2013).

Espaços Seguros

O medo e a insegurança fazem parte da rotina de muitos brasileiros³. Os crimes de rua aparecem como elemento fundamental na construção dessa sensação de insegurança, pois além de proporcionar ameaças à integridade física e à segurança patrimonial da população, leva potencialmente à alteração de comportamentos econômicos e restringe a participação em atividades sociais (Navajas-Ahumada, 2020; Costa e Durante, 2018). No que se refere ao papel do Poder Municipal no combate a esses crimes, o debate costuma ficar circunscrito a como a Guarda Municipal pode ser utilizada para aprimorar a segurança pública. No entanto, a literatura científica sobre o tema sugere que estratégias de prevenção do crime através do design ambiental (crime prevention through environmental design), que buscam mudar a natureza de espaços públicos para influenciar a tomada de decisão do autor de crimes (Jacobs, 1961; Cozens e Love, 2015), tem se mostrado especialmente eficientes na redução de ocorrências (Braga e Weisburd, 2020; Braga e Bond, 2008).

³ Em 2017, o medo de andar sozinho à noite perto de casa era rotina para quase sete em cada dez brasileiros, o que representa o patamar mais alto da série iniciada em 2010 (Neri, 2018). Esse resultado coloca o Brasil em segundo lugar entre 124 países em termos de medo de andar nas ruas do próprio bairro, atrás apenas do Afeganistão.

Abt e Winship (2016) conduziram uma revisão abrangente dos estudos realizados nas últimas décadas e encontram evidências robustas de que a violência é altamente concentrada em um número pequeno de indivíduos, comportamentos de alto riscos e localidades — estáveis no tempo — e que não há deslocamento do crime após ações focalizadas. Assim, os autores reforçam em suas recomendações a necessidade de concentrar e coordenar esforços em micro localidades com alta incidência criminal, os chamados pontos quentes ou hotspots. Essas áreas, em geral, concentram fatores situacionais e criminogênicos que reduzem o custo do cometimento de crimes, como grande movimento de pessoas, pouca iluminação pública, presença de rotas de fuga e espaços murados.

Estudos indicam que estratégias baseadas em intervenções em pontos quentes podem levar a reduções importantes no crime e na desordem. Essas estratégias incluem aumentar a disponibilidade de árvores e espaços verdes (Branas et al. 2011; Bogar e Beyer 2016; Kondo et al. 2016), reduzir a presença de lixo e graffiti (Braga e Bond 2008; Keizer et al. 2008), mudar o planejamento de habitação (Armitage et al. 2011) e aprimorar a iluminação pública (Welsh e Farrington, 2008; Chalfin et al., 2021). No Brasil, as prefeituras que têm prerrogativa de regular o espaço urbano. Cabe ao poder Municipal a manutenção da ordem pública, limpeza de vias, iluminação pública e regulação da ocupação territorial, o que o torna o agente central para criar espaços seguros.

2. Metodologia

Para a elaboração do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social, foram realizados estudos para entender os cenários que envolvem a segurança pública no município. A metodologia dos estudos variou conforme o objetivo de cada etapa de elaboração do plano. A começar pelo diagnóstico, o quadro criminal de Saquarema utilizou dados de fontes primárias e secundárias, com diferentes objetivos detalhados a seguir.

Para entender o contexto em que o município está inserido, foi realizado um levantamento de informações demográficas e socioeconômicas produzidas pelo IBGE. O trabalho utilizou ainda os dados de ocorrências criminais obtidos perante o Instituto de Segurança Pública (ISP) para estudo dos problemas de crimes e violência no município. Os indicadores de Saquarema foram comparados com os dados de municípios semelhantes da com base na localização (Região dos Lagos) e perfil econômico da cidade (Produtores de Petróleo). Os municípios de referência são detalhados na próxima seção. Utilizou-se ainda os demais municípios fluminenses como terceira região de comparação para os indicadores criminais.

Foi realizada também uma pesquisa de vitimização no município com objetivo investigar o grau de violência na região, a partir do levantamento de dados e obtenção de informações sobre vitimização e percepções de segurança e desordem. A metodologia adotada envolveu a realização de entrevistas pessoais com aplicação de questionário estruturado e abordagem domiciliar, com amostragem probabilística e estratificada pelos três distritos do município. A amostra utilizada na pesquisa foi composta por 401 entrevistados, moradores de Saquarema e maiores de 16 anos. A abordagem priorizou o chefe da família, e, no caso da ausência do responsável, o próximo morador deveria ser escolhido por data de aniversário. As entrevistas foram realizadas entre os dias 01 de dezembro e 15 de dezembro de 2022 (ver Anexo II).

O diagnóstico ainda analisou os números referentes às condições socioeconômicas e educacionais de Saquarema extraídos da base de dados do Cadastro Único e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Ainda nesta etapa, foram extraídas informações de reuniões periódicas com a Secretaria Municipal de Segurança e Defesa Social para identificar a estrutura e os recursos empregados na área de Segurança Pública no município, analisando a estrutura do órgão, bem como os equipamentos e órgãos policiais. Para descrição das demais secretarias com interfaces com a Segurança Pública, foram realizadas entrevistas presenciais e virtuais, além de visitas aos equipamentos municipais de cinco secretarias: Secretaria Municipal de Urbanismo, Secretaria Municipal da Mulher, Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Foram conduzidas ainda entrevistas com o comandante do 25º Batalhão da Polícia Militar, o representante da Guarda Municipal, o subsecretário da Secretaria Municipal de Segurança e Defesa Social, o Juiz da 2ª Vara da Comarca de Saquarema e membros do Ministério Público da 2ª Procuradoria de Justiça do Núcleo Araruama, que abrange Saquarema, São Pedro da Aldeia, Iguaba Grande, Silva Jardim e Araruama.

Quanto a revisão da literatura existente, foram realizadas consultas de evidências científicas para determinar quais fatores podem levar à atividade criminosa e à violência pública e se há alguma evidência que possa ajudar a prevenir ou limitar esses riscos. Este levantamento enfatizou particularmente as ações que são de responsabilidade dos municípios e outras autoridades do governo local. Em seguida, foi analisado o marco regulatório da segurança pública no Brasil, em especial, a legislação que estabelece o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

Já a definição da visão, objetivos estratégicos e metas teve como base a Oficina Missão e Visão, cuja finalidade foi consolidar o diagnóstico e definir as diretrizes estratégicas do Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social. No dia 10 de novembro de 2022, a oficina foi realizada com participação de representantes da Prefeitura, bem como com outros atores envolvidos, sobre a temática de segurança pública, de forma direta ou indireta.

A Oficina de Missão e Visão teve como objetivo consolidar o diagnóstico e definir os direcionadores estratégicos para o Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social. A oficina ocorreu após a apresentação por parte da FGV do diagnóstico estratégico, com os resultados trazidos no Produto 1 e se dividiu em diferentes momentos.

Para a atividade inicial, os participantes trabalharam juntos para consolidar o diagnóstico. Eles discutiram quais fatores eram mais importantes e os categorizaram em pontos fortes, oportunidades, pontos fracos e ameaças. Em seguida, os atores foram separados em novos grupos para discutir os objetivos da Prefeitura em relação à segurança pública. Por fim, delinearão os elementos de uma visão para o futuro da cidade, como ela deveria ser daqui a 10 anos. Após a oficina, a equipe da FGV consolidou o material resultante dos grupos e, apresenta na próxima seção deste relatório, as opções de frases de missão e visão para escolha do poder municipal.

Para garantir um plano abrangente e proativo, foram realizadas oficinas e entrevistas com 10 atores-chave de campos diferentes para discutir a segurança pública no município. O objetivo das entrevistas é captar as experiências únicas de cada personagem e como o equipamento pode contribuir para a segurança da cidade. Para isso, foram conduzidas conversas francas, onde cada entrevistado era estimulado a compartilhar não só o trabalho realizado, mas também os desafios atravessados e as suas expectativas e desejos para um trabalho cooperativo e ordenado.

As entrevistas foram realizadas com atores-chave para a temática de segurança pública, seja de pessoas que lidam diretamente com a pauta, seja com ações que tangenciam o tema. Dessa forma, os atores selecionados representam personagens cruciais para essas intervenções, uma vez que estas requerem não só as capacidades específicas de cada um, mas também um grande esforço de cooperação.

As entrevistas ocorreram de 22 de setembro a 22 de novembro de, presencialmente ou à distância, consoante a disponibilidade das partes. Ao todo, as entrevistas duraram

cerca de uma a duas horas cada, sendo todas acompanhadas pelo assessor da Secretaria Municipal de Segurança e Defesa Social, Pedro Paulo Andrade.

Finalmente, com base no diagnóstico, estudos bibliográficos, oficina e entrevistas com atores-chave, foram produzidos subsídios suficientes para definir as linhas de ação, elaborar uma Teoria da Mudança, estruturar a Gestão e Governança, criar uma estratégia de ação e identificar riscos e oportunidades associados ao Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social.

PRÉVIA DISPONÍVEL PARA CONSULTA PÚBLICA

3. Diagnóstico

Esta seção utiliza as ocorrências criminais lavradas pela polícia civil, compiladas pelo Instituto de Segurança do Rio de Janeiro (ISP-RJ), e as respostas à pesquisa de vitimização realizada em Saquarema em dezembro de 2022 para analisar o contexto da Segurança Pública do município saquaremense.

Para facilitar a comparação com outros municípios, utilizou-se duas categorias de cidades semelhantes baseada na localização (Região dos Lagos) e perfil econômico (Produtores de Petróleo) de Saquarema. Os municípios de referência da Região dos Lagos são Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia. Os Produtores de Petróleo são os municípios que mais recebem royalties derivado de sua exploração (excluindo os municípios do Rio de Janeiro e Niterói): Campos dos Goytacazes, Macaé e Maricá. Por fim, para referência da situação do restante estado, uma terceira região de comparação foi definida como todos os demais municípios fluminenses.

Esse diagnóstico é dividido em mais duas seções, além da análise criminal apresentada a seguir. A segunda seção descreve os fatores criminogênicos do município e a terceira seção finaliza com um exame dos recursos empregados na Segurança Pública.

3.1 Problemas de crime e violência em Saquarema

O diagnóstico do quadro criminal da Cidade foi dividido em cinco subseções: i) crimes contra vida, ii) crimes patrimoniais, iii) crimes contra mulher, iv) sensação de segurança e v) controle de território por grupos armados. Essas categorias contêm um conjunto de crimes considerados chave dentro da realidade e conjuntura de Saquarema e do Estado do Rio de Janeiro.

3.1.1 Crimes contra a vida

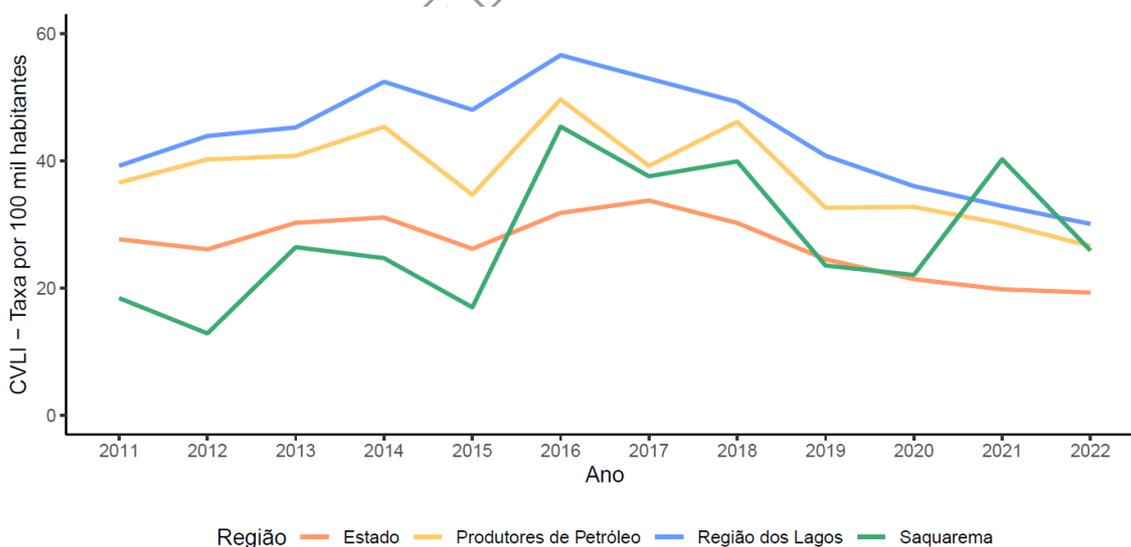
Neste item, serão analisadas as ocorrências de crimes contra a vida, que incluem os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), as mortes por intervenção policial e os

crimes de trânsito. Os CVLI incluem homicídio doloso, lesão corporal grave seguida de morte e latrocínio.

3.1.1.1 Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI)

No gráfico 3.1.1.1.1, é apresentada a evolução da taxa de CVLI de 2011 a 2022 para Saquarema e demais regiões de comparação. É possível observar que até 2015 Saquarema, representada pela linha verde, possuía taxas de crimes violentos na casa dos 20 por 100 mil habitantes, mais baixas do que o restante do estado (linha laranja), inclusive de municípios semelhantes na Região dos Lagos (linha azul) e Produtores de Petróleo (linha amarela). Desde 2016, porém, houve uma mudança de patamar dos crimes violentos no município. Enquanto o resto do estado apresentou redução das mortes violentas letais e intencionais, Saquarema se aproximou das regiões mais violentas, superando a taxa das outras regiões em 2021, quando chegou a 40,2 CVLI por 100 mil habitantes.

Gráfico 3.1.1.1.1
Evolução da Taxa de CVLI por 100 mil habitantes (2011-2022)



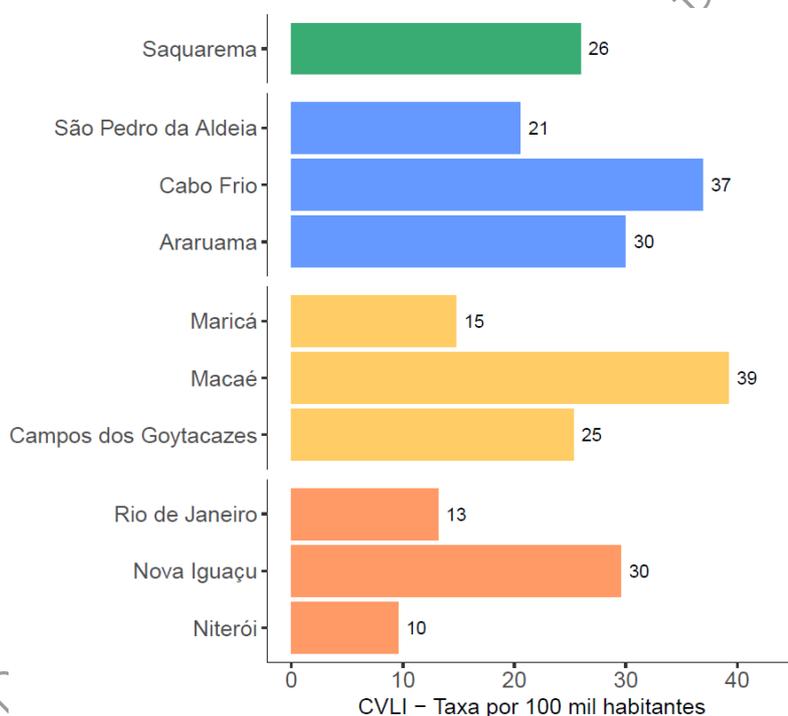
Fonte: ISP-RJ.

Em 2022, Saquarema registrou 23 casos de crimes violentos letais intencionais, o que equivale a uma taxa de 26 por 100 mil habitantes. Houve apenas um registro de latrocínio e uma lesão seguida de morte neste ano, de modo que 21 dos 23 casos de

CVLI se referem a vítimas de homicídio doloso. O gráfico 3.1.1.1.2 compara a situação de Saquarema com municípios selecionados dos três grupos de comparação. É possível observar que a taxa do município saquaremense está na mediana dos municípios comparáveis, superior a São Pedro da Aldeia e Maricá, mas inferior a Cabo Frio e Macaé. Ainda assim, as mortes violentas letais e intencionais são proporcionalmente duas vezes mais comuns no município do que no Rio de Janeiro e Niterói.

Gráfico 3.1.1.1.2

Taxa de CVLI por 100 mil habitantes em Saquarema e Municípios Selecionados (2022)



Fonte: ISP-RJ.

A Figura 3.1.1.1.3 abaixo apresenta a análise georreferenciada dos homicídios dolosos registrados em Saquarema entre janeiro e setembro de 2022. Os pontos em vermelho representam o local em que o homicídio foi consumado e os pontos em verde representam os roubos, que serão analisados posteriormente. Observa-se que a maioria dos casos registrados em 2022 ocorreram na área amarela e vermelha, respectivamente os bairros de Jaconé e Vilatur.

Figura 3.1.1.1.3

Mapa de Homicídios e Roubos em Saquarema (janeiro a setembro de 2022)



Fonte: Imagem fornecida pela P3 do 25 BPM.

Perfil das vítimas

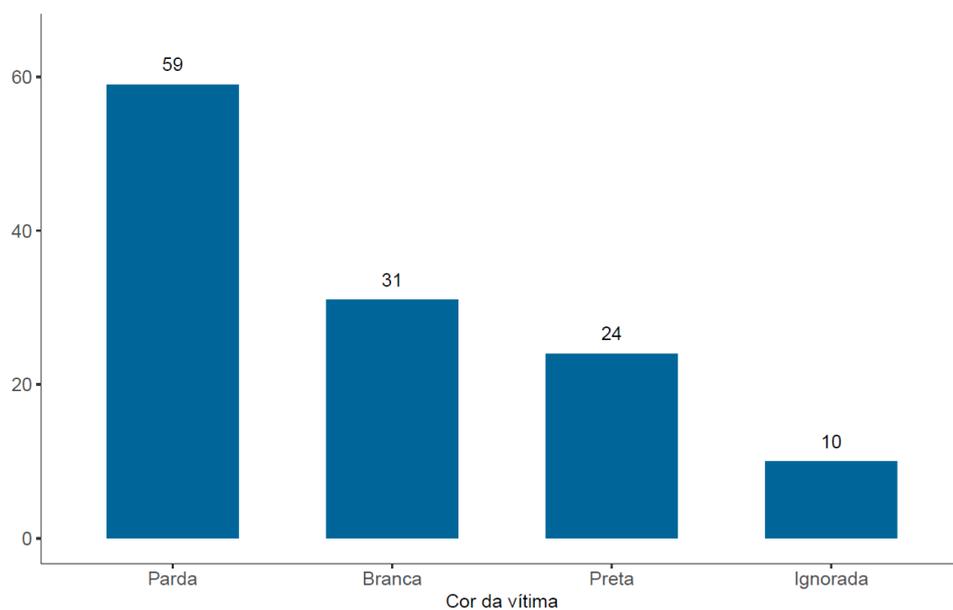
Para ajudar a caracterizar a dinâmica criminal de uma região, é possível examinar o perfil das vítimas de crimes violentos letais intencionais. A análise dos microdados do ISP-RJ permite analisar as idades e as raças mais comuns destas vítimas.

O gráfico 3.1.1.1.4 a seguir apresenta a cor das vítimas entre 2018 e junho de 2022.⁴ Entre as 124 vítimas de CVLI de Saquarema, 59 vítimas eram autodeclaradas parda, 31 brancas e 24 pretas. Para os 10 casos restantes não há informação sobre a cor da vítima. Isso significa que o número de vítimas de pessoas pardas representa cerca de 47% do total, enquanto brancas são 25% e pretas são 19%. Dessa forma, 83 das vítimas são negras (pardas ou pretas), o que representa cerca de 67% do total.

⁴ Para os microdados do ISP, o período disponível se restringiu entre 2018 e junho de 2022.

Gráfico 3.1.1.1.4

Raça das vítimas de CVLI em Saquarema (2018 a junho de 2022)

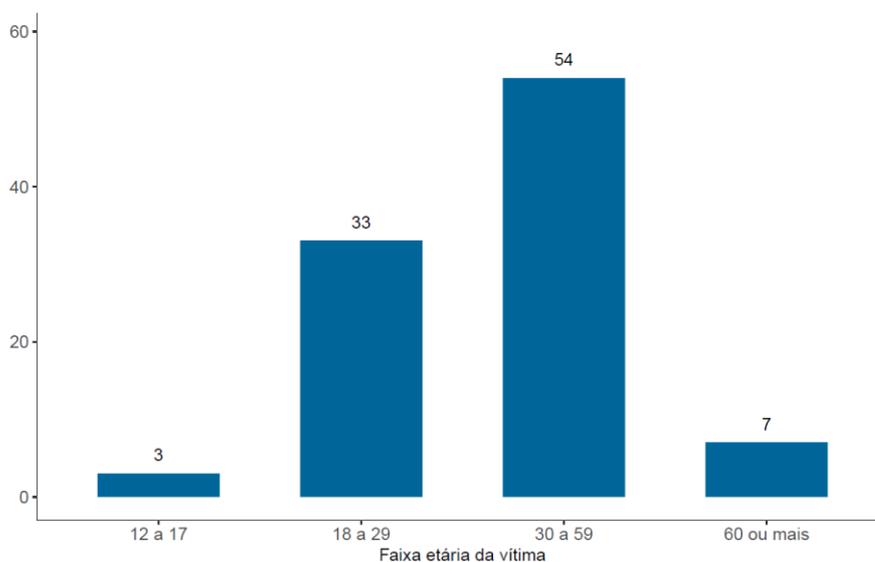


Fonte: ISP-RJ.

Além da raça, a idade das vítimas de CVLI também pode informar sobre as características dos homicídios praticados no município. O gráfico 3.1.1.1.5 mostra que, entre 2018 e junho de 2022, Saquarema teve 54 vítimas de crimes violentos letais intencionais com idade entre 30 e 59 anos, representando cerca de 43% das vítimas totais. Para a faixa entre 18 e 29 anos houve 33 vítimas fatais no período, o que representa cerca de 27% das vítimas.

Gráfico 3.1.1.1.5

Faixa etária das vítimas de CVLI em Saquarema (2018 a junho de 2022)



Fonte: ISP-RJ

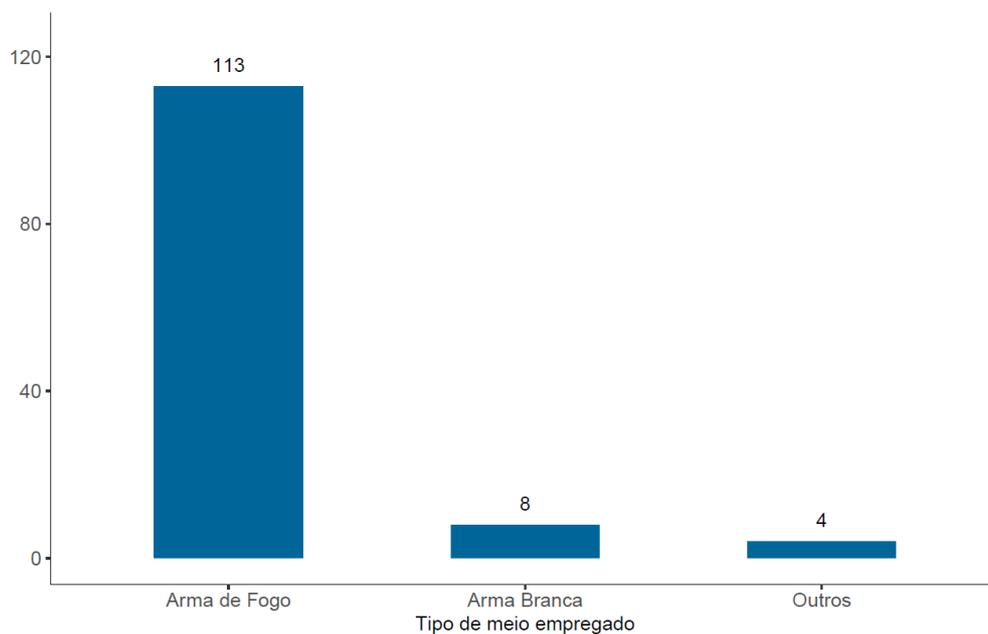
Estes resultados diferem da realidade nacional, na qual a maioria das pessoas vítimas de homicídios estão entre 20-29 anos (Santiago, Nunes, & Macena, 2021). Além disso, dos 124 crimes letais intencionais registrados em Saquarema, cerca de 115 foram de vítimas do sexo masculino, o que representa de 93% das vítimas.

Perfil das ocorrências

Outra forma de entender o contexto em que os CVLI ocorreram é analisar os tipos de armas utilizadas nestes casos de homicídio doloso, latrocínio e lesão grave seguida de morte. O gráfico 3.1.1.1.6 abaixo mostra as ferramentas mais utilizadas para cometer estes crimes. Em Saquarema, 113 pessoas foram vítimas por arma de fogo, o que representa cerca de 91% dos casos, padrão semelhante ao perfil nacional. Tendo em vista o aumento de registros de arma de fogo no país e a frequência do emprego desse equipamento para cometer crimes violentos, é importante monitorar seu uso irregular para evitar aumento na criminalidade violenta no município.

Gráfico 3.1.1.1.6

Meios utilizados para cometimento de CVLI em Saquarema (2018 a junho de 2022)

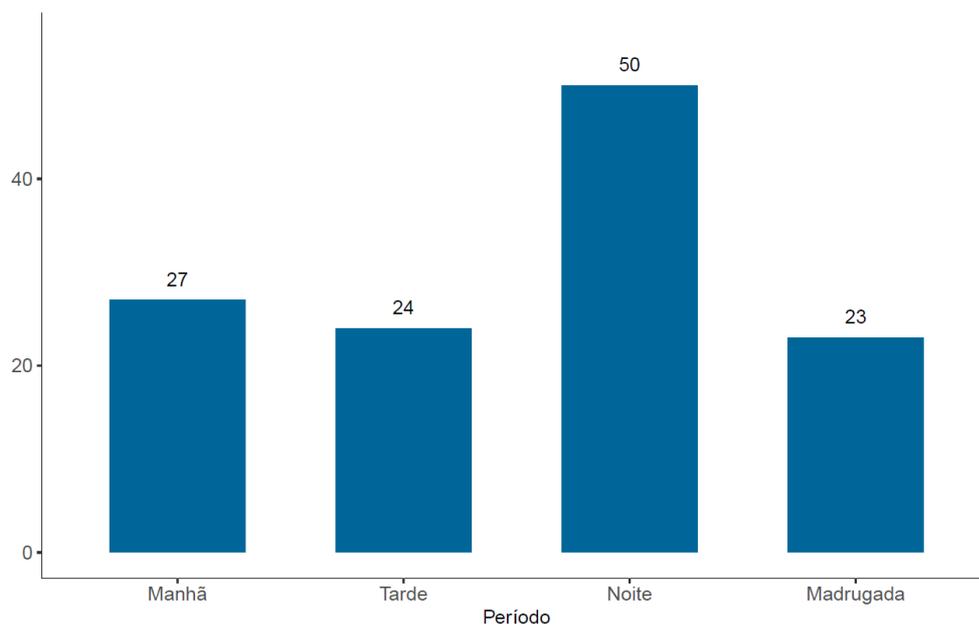


Fonte: ISP-RJ. Em Outros, foram agrupados os casos em que as vítimas foram mortas por paulada, queimadura ou por método desconhecido.

Além do meio empregado, os microdados do ISP permitem traçar um perfil mais detalhado de quais dias da semana e períodos do dia ocorrem os crimes violentos letais intencionais tipicamente ocorrem. O gráfico 3.1.1.1.7 a seguir contém as estatísticas de frequência por período do dia. Dos 124 registros de CVLI no período, cerca de 50 casos ocorreram durante a noite, o que representa cerca de 40% dos casos totais.

Gráfico 3.1.1.1.7

Registros de CVLI em Saquarema por período do dia (2018 a junho de 2022)

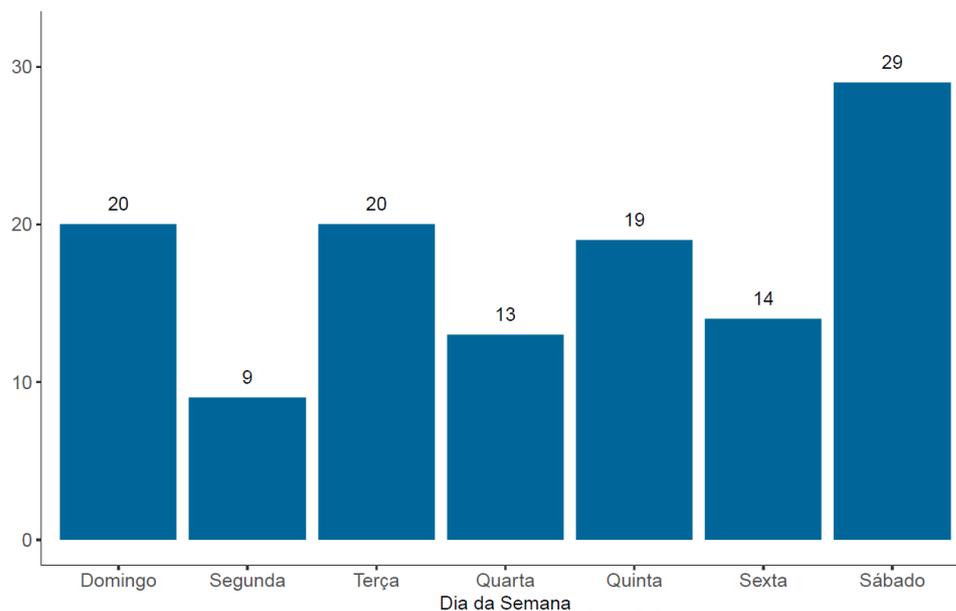


Fonte: ISP-RJ.

O gráfico 3.1.1.1.8 a seguir apresenta os dados das ocorrências de crimes violentos letais intencionais por dia da semana nos últimos cinco anos. Observa-se que sábado é o dia mais frequente para ocorrência de mortes violentas. Entre 2018 e junho de 2022, Saquarema registrou 29 casos crimes violento letais intencionais aos sábados, o que representa 23% dos registros totais.

Gráfico 3.1.1.1.8

Registros de CVLI em Saquarema por dia da semana (2018 a junho de 2022)



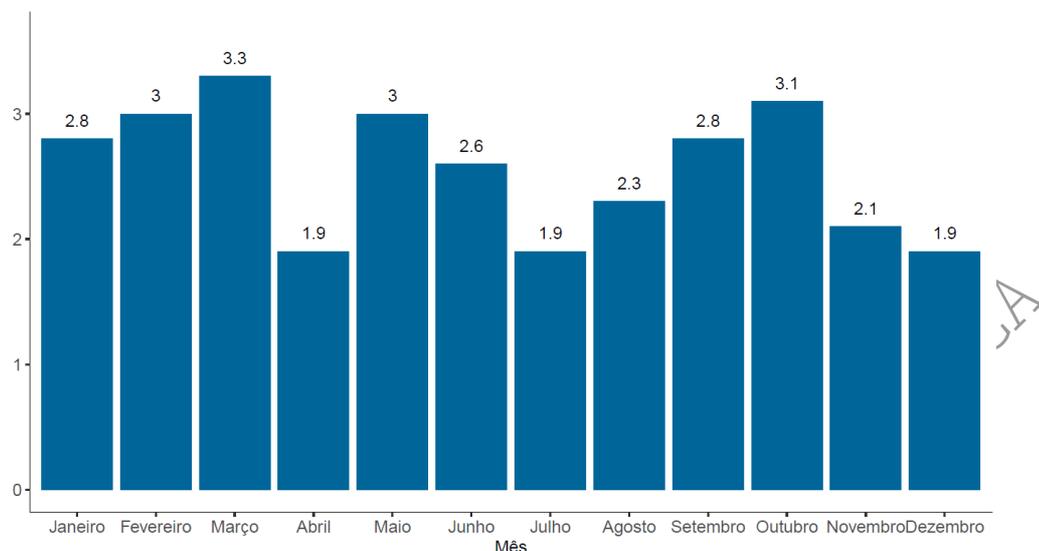
Fonte: ISP-RJ

Estes resultados seguem o mesmo padrão do resto do país, em que a maior parte dos homicídios ocorrem aos sábados e domingos (Atlas da Violência, 2020). Fatores que podem explicar estes aumentos aos finais de semana podem ser a maior disponibilidade de tempo das pessoas, maior mobilidade e aumento de turistas.

Por fim, é possível analisar ainda se a criminalidade violenta possui algum padrão de aumento em períodos específicos do ano. Por ser uma cidade praiana, Saquarema recebe um fluxo maior de pessoas durante o verão, o que poderia implicar em maiores taxas de crime nesses meses. O gráfico 3.1.1.1.9 a seguir apresenta o valor médio por mês da taxa de CVLI por 100 mil habitantes nos últimos cinco anos. Há um padrão de sazonalidade mensal, com pico em março e vale em abril, julho e dezembro. Porém, não é possível afirmar que esse padrão segue a sazonalidade das estações do ano.

Gráfico 3.1.1.1.9

Taxa média de CVLI por 100 mil habitantes mês (2018 a junho de 2022)



Fonte: ISP-RJ.

A análise dos crimes violentos letais e intencionais de Saquarema revela, portanto, que o município possui experimentado um aumento da criminalidade violenta nos últimos anos. Agora, o padrão de homicídios é semelhante ao resto da Região dos Lagos e de outros municípios Produtores de Petróleo. Como em boa parte do país, esse tipo de crime está associado ao uso de armas de fogo e atinge principalmente a população negra. Ao contrário do que tipicamente ocorre no Brasil, porém, o perfil mais comum entre as vítimas saquaremenses possui entre 30 e 59 anos.

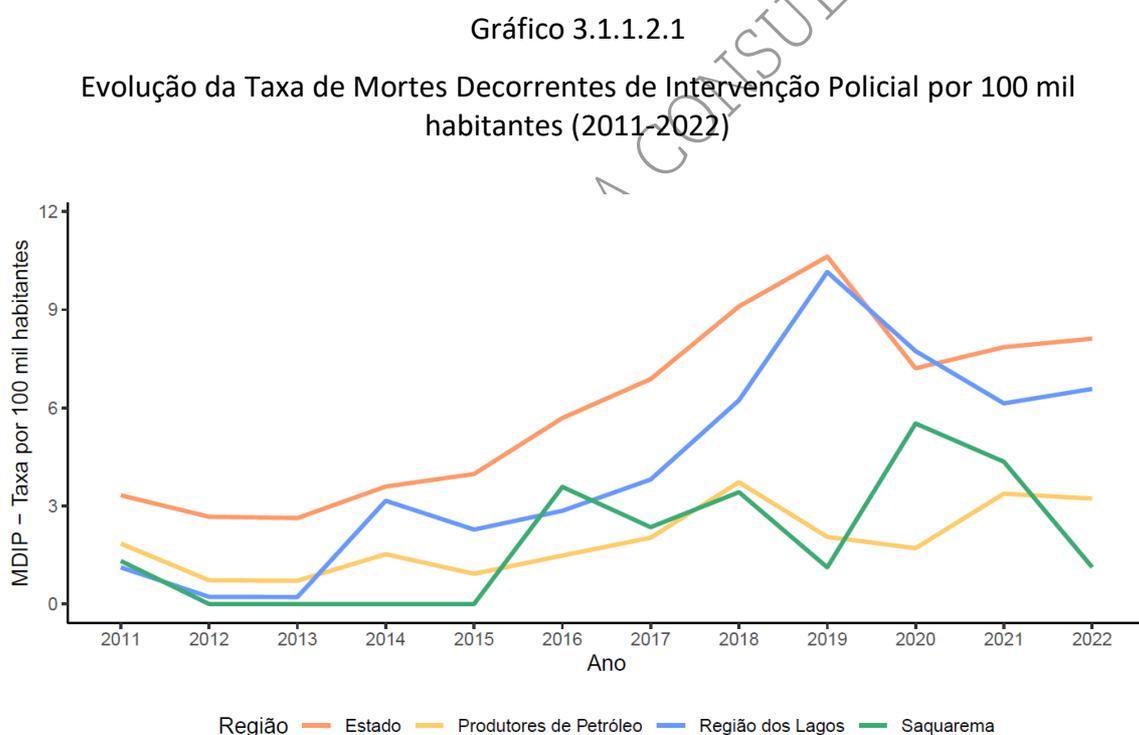
Além disso, há uma prevalência maior de crimes violentos à noite, durante os finais de semana e em bairros específicos como Jacomé e Vilatur. O monitoramento regular e análise georreferenciada dos crimes violentos no município são necessários para entender a dinâmica criminal do município e planejar ações que diminuam a sua prevalência.

3.1.1.2 Mortes pela Polícia

Além dos crimes violentos letais e intencionais, as mortes decorrentes de intervenção policial também representam uma categoria importante para caracterizar a letalidade violenta de um município. No estado do Rio de Janeiro, em especial, essa dinâmica é

particularmente relevante já que o total de mortes tem crescido com o tempo e alcançou patamares comparáveis a taxa de homicídios em outros estados, como São Paulo⁵.

O gráfico 3.1.1.2.1 a seguir apresenta a evolução dessas taxas para Saquarema e demais regiões relevantes. O volume dos casos de Saquarema tem sido semelhante aos demais municípios produtores de petróleo, com uma taxa ao redor de 3 mortes por 100 mil habitantes. Essa taxa é consideravelmente menor do que dos demais municípios da Região dos Lagos e do restante do estado, embora as tendências de aumento a partir de 2015 sejam semelhantes em todo o território fluminense.



Fonte: ISP-RJ

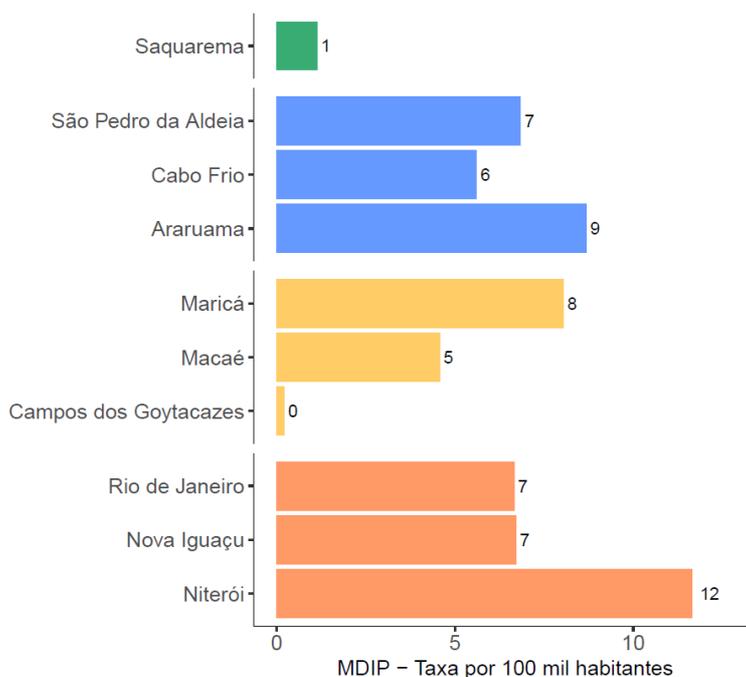
Em 2022, o total de mortes provocadas pela polícia caiu para apenas uma, o que implica em uma taxa de aproximadamente 1 morte por 100 mil habitantes. O gráfico 3.1.1.2.2 mostra que esse nível é substancialmente mais baixo do que o dos demais municípios fluminenses, inclusive na Região dos Lagos e nos demais Produtores de Petróleo.

⁵ Em SP a taxa de homicídio doloso por 100 mil habitantes chegou a 6,04 em 2021 enquanto as mortes provocadas por policiais no RJ alcançaram 7,55 nesse mesmo ano.

Araruama e Maricá, por exemplo, tiveram respectivamente taxas de 9 e 8 por 100 mil habitantes.

Gráfico 3.1.1.2.2

Taxa de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial por 100 mil habitantes em Saquarema e Municípios Seleccionados (2022)



Fonte: ISP-RJ

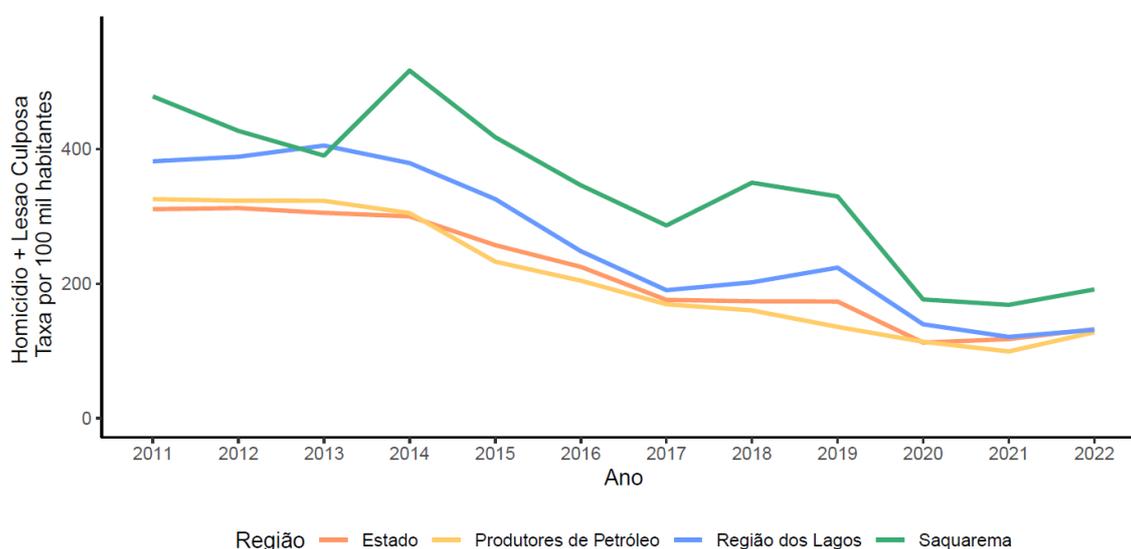
3.1.1.3 Trânsito

As mortes causadas no trânsito também podem ser relevantes para explicar a dinâmica de crimes contra a vida em município. Neste item, as ocorrências de homicídio culposos e lesão corporal culposa compiladas pelo ISP-RJ são utilizadas como *proxy* para violência no trânsito.

O gráfico 3.1.1.3.1 a seguir apresenta a evolução da soma desses dois tipos de ocorrências por 100 mil habitantes entre 2011 e 2022. Para Saquarema e todas as regiões de comparação, há uma redução expressiva na taxa desse tipo de ocorrência ao longo do tempo. A taxa saquaremense, porém, é significativamente superior às demais regiões em todo período de análise. Em 2022, os crimes de trânsito estão em patamares semelhantes ao de 2020, primeiro ano da pandemia de COVID-19.

Gráfico 3.1.1.3.1

Evolução da Taxa de Homicídio Culposo e Lesão Corporal Culposa por 100 mil habitantes (2011-2022)

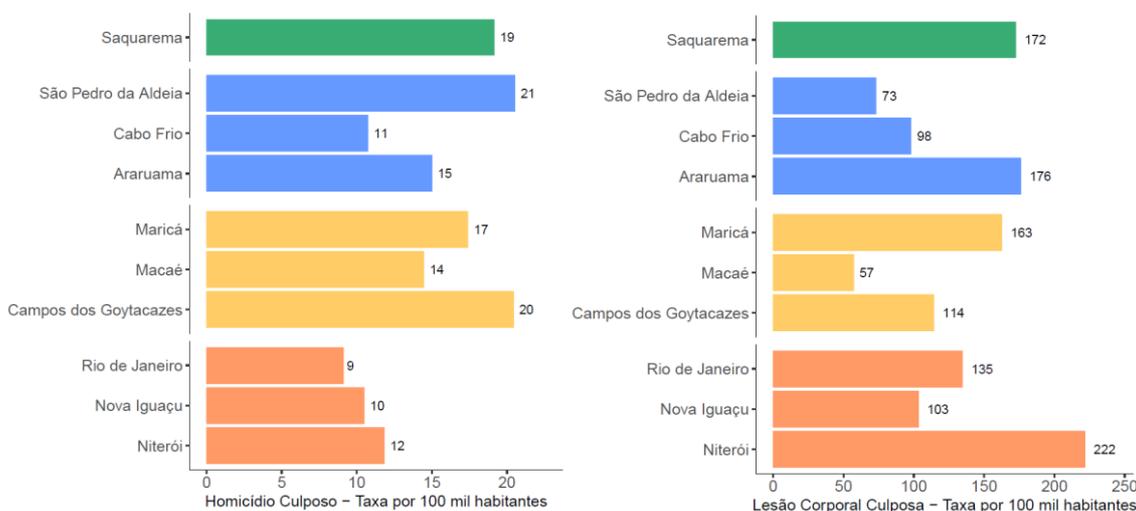


Fonte: ISP-RJ

O gráfico 3.1.1.3.2 mostra que Saquarema possui uma taxa relativamente elevada de homicídios e lesões corporais culposas. Em 2022, Saquarema registrou 17 homicídios culposos, o que equivale a uma taxa de 19 por 100 mil habitantes abaixo apenas de São Pedro da Aldeia e Campos dos Goytacazes entre os municípios de comparação. Porém, esses municípios possuem uma taxa de lesões culposas mais baixa do que Saquarema, que permanece entre as cidades mais violentas no trânsito segundo esse indicador, com 172 casos por 100 mil habitantes.

Gráfico 3.1.1.3.2

Taxa de Homicídio Culposo e Lesão Corporal Culposa por 100 mil habitantes em Saquarema e Municípios Seleccionados (2022)



Fonte: ISP-RJ.

Portanto, mesmo não sendo a cidade de maior taxa de homicídio culposo e lesão corporal culposa, Saquarema registrou números elevados desse crime para o porte da cidade. Em ambos os casos, a cidade apresenta um nível de violência no trânsito acima de municípios da Região dos Lagos e Produtores de Petróleo. Desse modo, a redução de crimes contra a vida no município passa por ações de prevenção a crimes de trânsito.

3.1.2 Crimes Patrimoniais

Este item analisa o contexto dos crimes patrimoniais em Saquarema. Os crimes que compõem esta categoria são os diferentes tipos de roubo e furto, extorsão e estelionato. Primeiro, serão estudados quais crimes são mais frequentes no município. Em seguida, será feita uma análise temporal e comparativa de roubos, furtos e estelionatos.

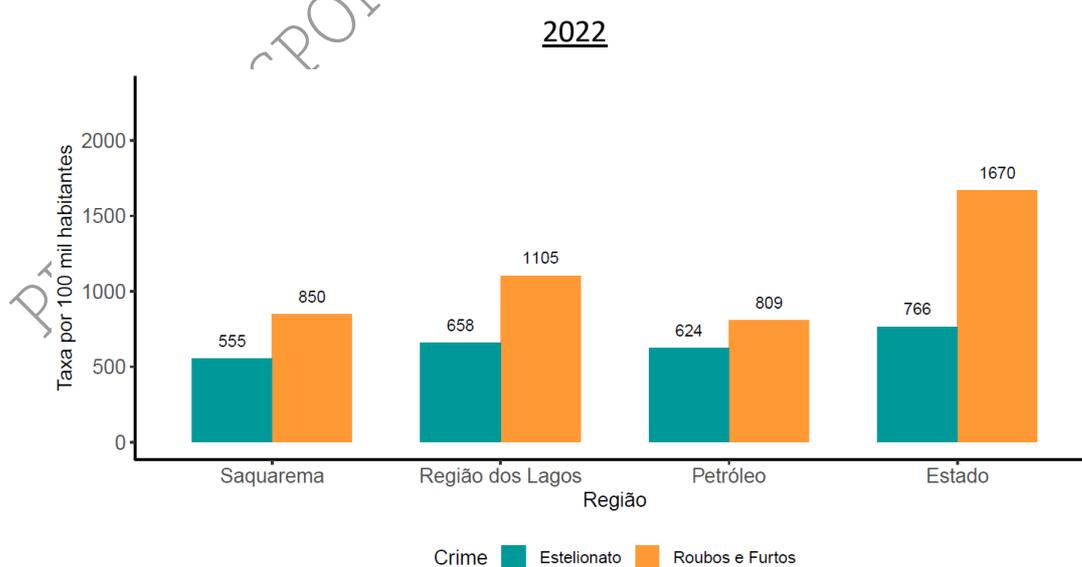
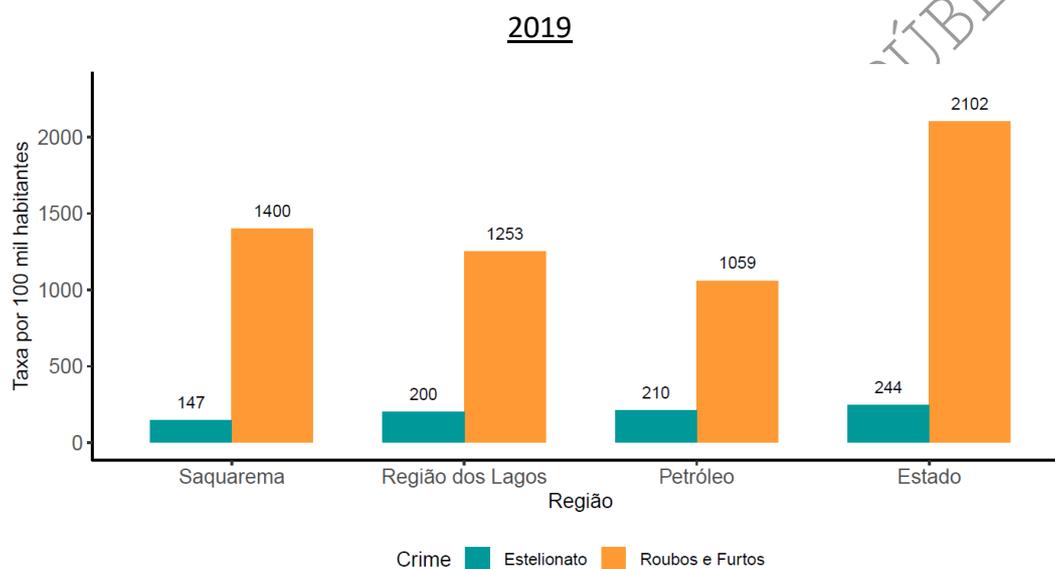
3.1.2.1 Crimes patrimoniais mais recorrentes

O gráfico 3.1.2.1.1 a seguir apresenta a taxa por 100 mil habitantes de roubos, furtos e estelionatos em Saquarema e demais regiões do estado em dois períodos, 2019 e 2022. Em primeiro lugar, é possível observar que há uma mudança do perfil dos crimes

patrimoniais em todo o estado. Em 2019, a taxa de estelionato era de 147 por 100 mil habitantes e de roubos e furtos era de 1400 em Saquarema quase dez vezes maior. Em 2022, houve aumento na taxa dos estelionatos para 555 e queda das taxas de roubos e furtos para 850, apenas 53% maior do que os estelionatos⁶.

Gráfico 3.1.2.1.1

Taxa de Roubos e Furtos e Estelionato por 100 mil habitantes em Saquarema e Regiões de Comparação (2019 e 2022)



Fonte: ISP-RJ

⁶ As extorsões representaram apenas 0,6% do total de crimes patrimoniais em 2022.

Essa mudança de padrão pode estar associada às restrições de mobilidade e outras medidas de intervenção não-farmacológicas de combate à pandemia de COVID-19. A menor presença de pessoas nas ruas pode ter contribuído para a migração do crime patrimonial para a esfera virtual ou crimes de estelionato, onde não há necessidade de haver contato próximo entre a vítima e o perpetrador. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, esse fenômeno de mudança na composição dos crimes contra o patrimônio ocorreu em todo o país⁷.

Ainda que o aumento dos estelionatos seja significativo, os roubos e furtos permanecem como a principal modalidade de crime patrimonial em Saquarema e serão analisados na seção a seguir. Os estelionatos são analisados em sequência.

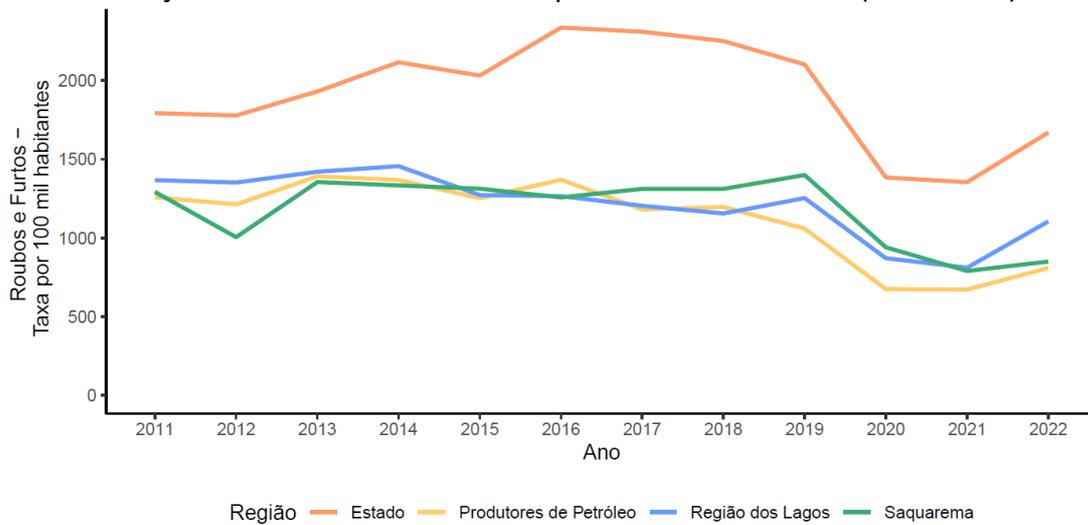
3.1.2.2 Roubos e Furtos

O gráfico 3.1.2.2.1 apresenta as taxas de roubo e furto de Saquarema e de outras regiões do estado. Historicamente, o patamar de Saquarema é comparável a Região dos Lagos e outros Produtores de Petróleo no estado. Entre 2011 e 2019, essas taxas estiveram relativamente constantes em 1.300 por 100 mil habitantes, significativamente mais baixas do que nas demais regiões do estado que chegaram a taxas de roubos e furtos maiores do que 2.000 por 100 mil habitantes. A partir de 2020, houve uma redução expressiva nas quatro séries em virtude da menor circulação de pessoas causada pela pandemia do novo coronavírus. Em 2022, o gráfico mostra que Saquarema não experimentou o aumento ocorrido nas demais regiões do estado de modo que teve uma taxa próxima aos demais municípios Produtores de Petróleo, inferior ao resto da Região dos Lagos e consideravelmente menor do que os demais municípios fluminenses.

⁷ Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP,2022), entre 2018 e 2021, houve um aumento de 179% no número de casos de estelionato no país, enquanto, para o mesmo período, houve uma queda de 7,5% no número de casos de roubo à transeunte.

Gráfico 3.1.2.2.1

Evolução da Taxa de Roubo e Furto por 100 mil habitantes (2011-2022)

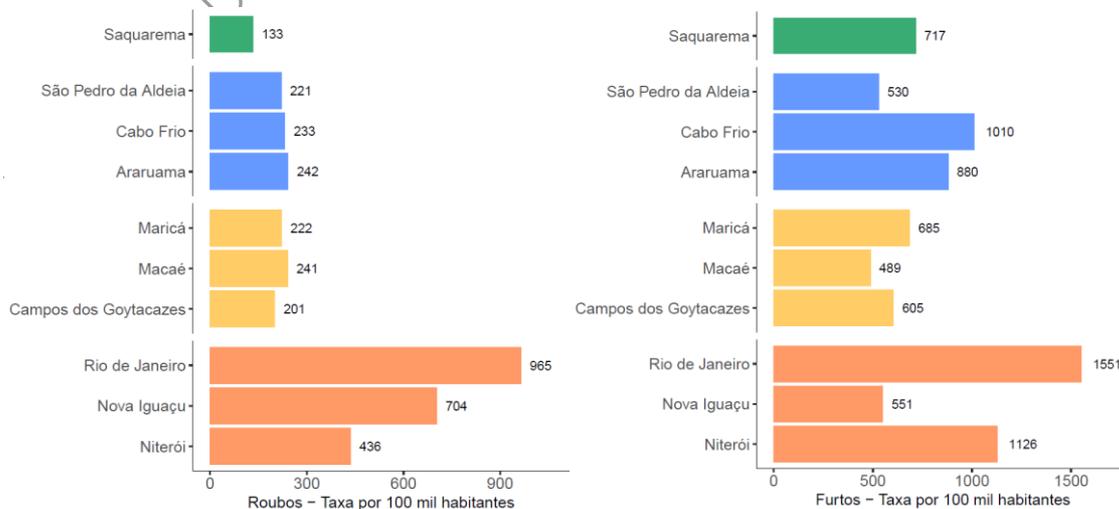


Fonte: ISP-RJ.

O gráfico 3.1.2.2.2 a seguir compara as taxas de furto e roubo por 100 mil habitantes em Saquarema e com municípios selecionados para o ano de 2022. É possível observar que enquanto Saquarema possui a menor taxa de roubo entre os municípios em análise (133 mil por 100 mil habitantes), sua taxa de furto é superior a outros municípios Produtores de Petróleo e da Região dos Lagos, embora seja menor do que Cabo Frio e Araruama.

Gráfico 3.1.2.2.2

Taxa de Roubos e Furtos por 100 mil habitantes em Saquarema e Municípios Seleccionados (2022)



Fonte: ISP-RJ

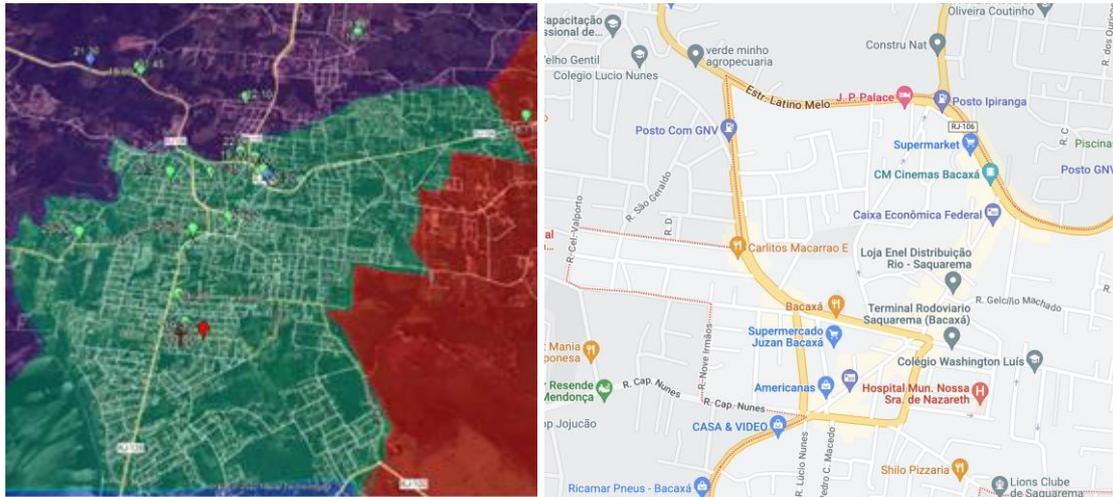
A figura apresentada na seção 3.1.1.1, que mostrava os pontos de homicídio em vermelho, também apresenta as ocorrências de roubo de rua e roubo de veículo em pontos verdes e azuis. No caso desses dois crimes, não se identifica muitos pontos de concentração claros de ocorrências de roubos. A região que mais tem ocorrências de roubos de rua é o bairro de Bacaxá, em particular no entorno das vias Professor Souza, Estrada Latino Melo e na Rodovia Amaral Peixoto.

A figura abaixo apresenta a visão detalhada de Bacaxá. A esquerda tem-se o mapa com a marcação dos locais onde ocorreram os roubos de rua em 2022 e na direita há o mapa de rua com os pontos comerciais mais relevantes. Em visita ao local, constatou-se que se trata de uma região de forte comércio (supermercados Supermarket e Juzan Bacaxá, Lojas Americanas e Casa & Vídeo, bancos e várias pequenas lojas de alimentação e venda de produtos), com alta circulação de pessoas a pé e com trânsito intenso durante o dia. Essa é a região também do Terminal Rodoviário de Saquarema. Essas características são tipicamente associadas a maior ocorrência de delitos, visto que o maior fluxo de pessoas, muitas vezes carregando bens e mercadorias recém-adquiridas, viram oportunidade para se cometer um delito.

Na visita ao local, foi constatada a presença de policiais patrulhando as ruas durante o dia. Entretanto, a análise do horário das ocorrências de roubo de rua revela que a grande maioria ocorre de noite. Essa região destacada no mapa da direita parece ser o ponto prioritário para receber intervenções da Prefeitura com vistas a reduzir o roubo de rua.

Figura 3.1.2.2.3

Mapa de Roubos no Bairro de Bacaxá (janeiro a setembro de 2022)



Fonte: Imagem fornecida pela P3 do 25 BPM e Mapa de ruas pelo Google Maps.

Vitimização

Além dos dados de ocorrências criminais, a pesquisa de vitimização realizada em 2022 nos permite complementar a análise dos crimes patrimoniais de Saquarema. Na pesquisa, para os crimes categorizados como crimes contra o patrimônio constam roubo, furto, roubo de veículo, furto de veículo e furto de residência.

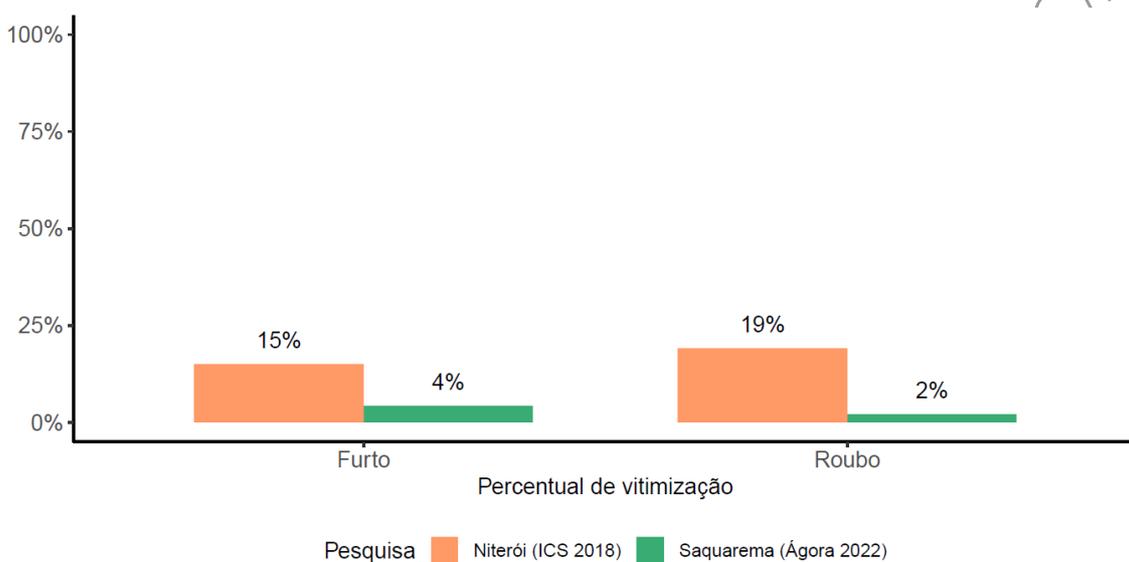
Cabe salientar que, para os crimes de roubo, as estatísticas computadas abrangem tanto crimes tentados como consumados. Portanto, as estatísticas para este crime podem ser entendidas como um limite superior para o número de pessoas que de fato tiveram itens roubados. Para efeito de comparação, os resultados são apresentados junto com outras pesquisas feitas com metodologias, seleção amostral, perguntas e horizonte temporal semelhantes.

No gráfico 3.1.2.2.4, apresenta-se a fração de respondentes que foram vítimas de roubo e furto em Saquarema e Niterói, que possui pesquisa de vitimização comparável para 2018. De maneira semelhante aos dados do ISP-RJ, os resultados da pesquisa confirmam que o nível de roubo e furto em Saquarema é significativamente inferior à Niterói. Mais ainda, como a pergunta do questionário aplicado aos cidadãos de Niterói abrange

apenas os casos consumados e a de Saquarema ainda inclui os tentados, a diferença de vitimização desses crimes é ainda maior do que sugerido pelo gráfico.

Gráfico 3.1.2.2.4

Vitimização por Roubos e Furtos nos últimos 12 meses em Saquarema (2022) e Niterói (2018)



Fonte: Ágora (2022) / ICS (2018).

Considerando o tamanho da população de Saquarema acima de 15 anos de idade, os percentuais de vitimização apontam para cerca de 3000 casos de furto e 1600 casos de roubo tentados e consumados⁸. Enquanto isso, os dados do ISP-RJ apontam que houve 636 furtos e 118 roubos registrados em 2022. Ainda que haja alguns limites na comparação entre os dados, a discrepância entre as duas fontes aponta para um número elevado de subnotificação⁹.

A pesquisa de vitimização permite ainda analisar o percentual de vítimas de crimes patrimoniais que foram à delegacia registrar a ocorrência. O gráfico 3.1.2.2.4 apresenta esses dados comparando com o percentual de vítimas que notificam a Polícia Civil em

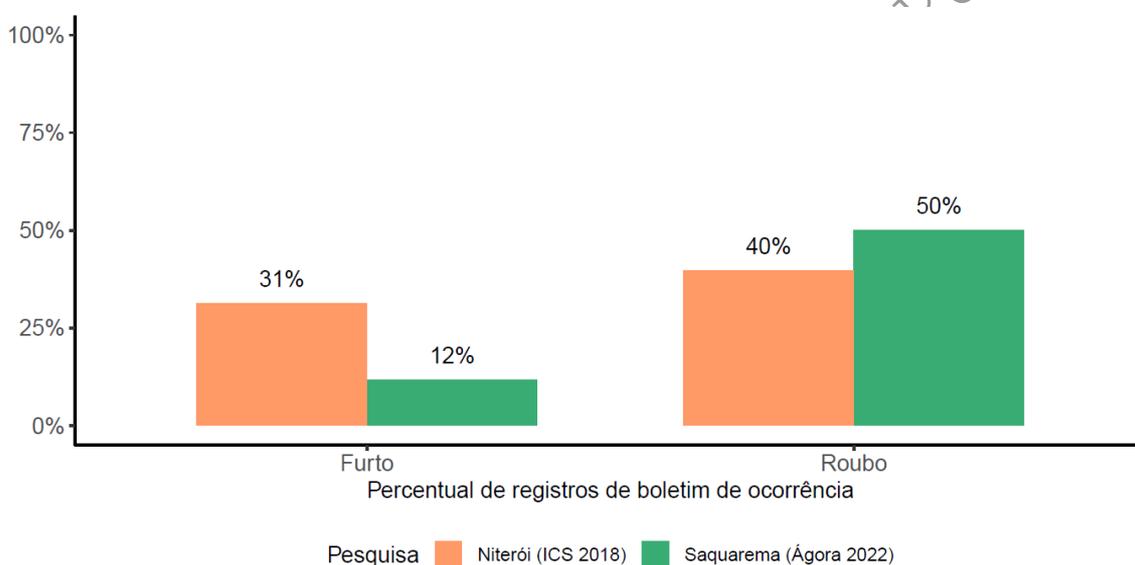
⁸ Segundo o Ministério da Saúde (DATASUS), para o ano de 2021, cerca 87% da população de Saquarema tinha 15 ou mais.

⁹ As perguntas de vitimização para roubo e furto abrangem o horizonte temporal de 12 meses. Os dados do ISP/RJ são para o ano de 2022. Além disso, a pesquisa inclui os casos tentados.

Niterói. Os resultados mostram que a notificação de roubos no município de Saquarema é relativamente elevada já que metade das vítimas desse crime reportou ter registrado a ocorrência na delegacia, 25% a mais do que os niteroienses. Isso sugere que Saquarema de fato não possui um problema elevado de roubos no município já que a baixa taxa oficial desse crime está associada a um percentual de notificação considerável.

Gráfico 3.1.2.2.4

Registros de Boletim de Ocorrência por Roubos e Furtos nos últimos 12 meses em Saquarema (2022) e Niterói (2018)



Fonte: Ágora (2022) / ICS (2018).

Para os crimes de furto, porém, a situação se inverte. As notificações desse crime são baixas e menos de 12% das vítimas reportam o crime à polícia. Considerando que a taxa de furto na cidade é elevada comparada a municípios semelhantes, a baixa notificação sugere que esse é um problema ainda mais relevante do que apontado pelos dados oficiais.

Para além da comparação com as ocorrências do ISP-RJ, a informação sobre a frequência de registros de crimes nas delegacias é indicadora do grau de confiança da população nas instituições policiais. Aumentar o percentual de notificação de crimes deveria ser um objetivo do município uma vez que permite um melhor diagnóstico da dinâmica

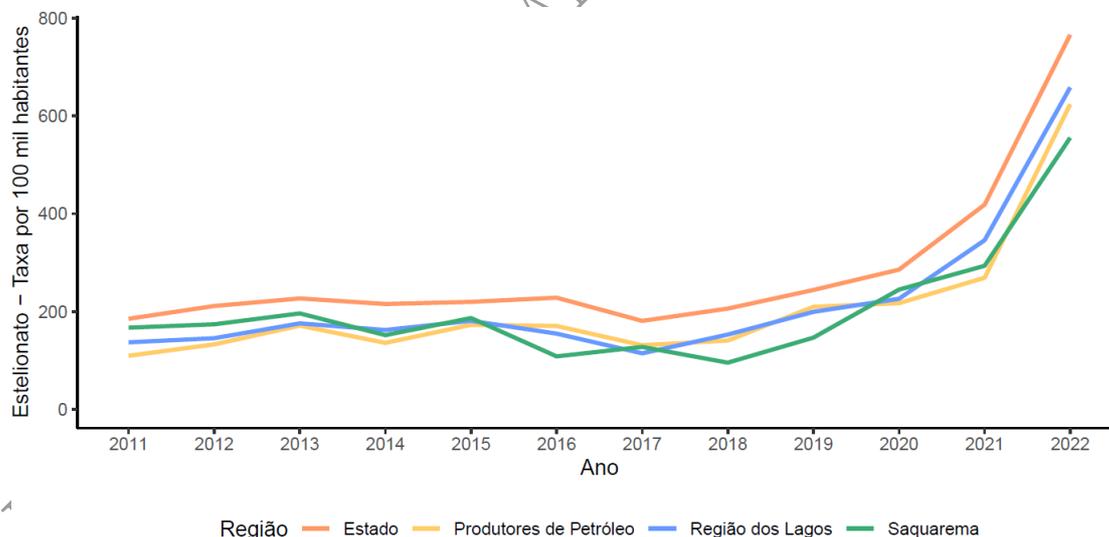
criminal local e facilita o planejamento de ações que aumentem a sensação de segurança dos cidadãos.

3.1.2.3 Estelionato

Como apontado pelo gráfico 3.1.2.3.1, há uma mudança em curso no padrão dos crimes patrimoniais em Saquarema. Essa mudança não é exclusiva do município e pode ser vista no resto do estado e do país. O gráfico abaixo mostra a evolução da taxa de estelionatos nas quatro regiões de análise do estado fluminense. É possível observar que a taxa para o restante do estado supera as demais, que caminham muito próximas umas das outras durante todo o período de análise. Mais importante, porém, as tendências das curvas apontam para um aumento expressivo nos últimos anos a partir de 2020.

Gráfico 3.1.2.3.1

Evolução da Taxa de Estelionato por 100 mil habitantes (2011-2022)



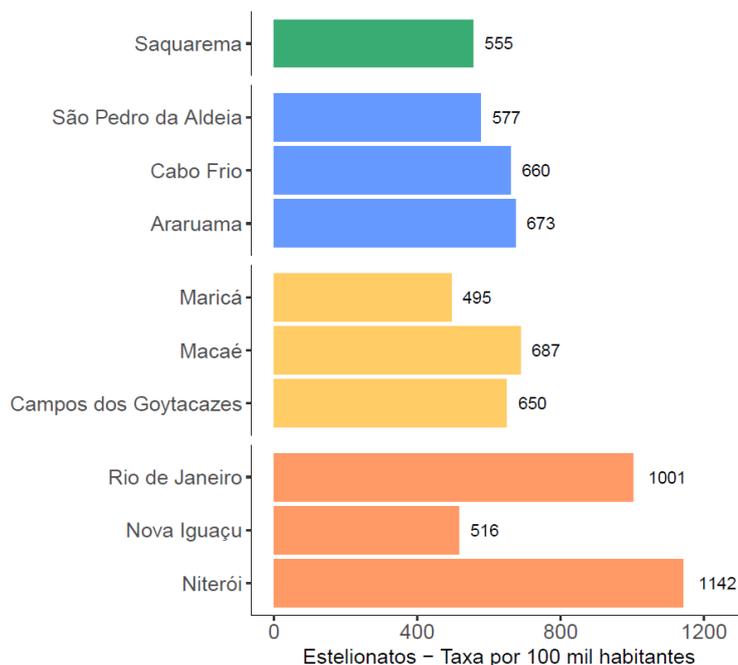
Fonte: ISP-RJ

Em 2022, a taxa de estelionato em Saquarema esteve em 555 por 100 mil habitantes abaixo de todas as regiões de comparação do estado. De fato, boa parte das cidades da Região dos Lagos e Produtores de Petróleo supera Saquarema em relação a esse crime com exceção apenas de Maricá. Em comparação com Rio de Janeiro e Niterói, a taxa

saquaremense é especialmente baixa de modo que esses crimes são proporcionalmente o duas vezes mais frequentes nessas cidades da Região Metropolitana.

Gráfico 3.1.2.3.2

Taxa de Estelionato por 100 mil habitantes em Saquarema e Municípios Seleccionados (2022)



Fonte: ISP-RJ

Enquanto essa mudança de padrão pode ter sido potencializada pelas restrições de mobilidade devido à pandemia de COVID-19, é possível que essa seja uma mudança permanente em decorrência do aumento do acesso à internet no Brasil e da extensão de serviços financeiros e comerciais oferecidos em celulares. Desse modo, é importante saber quais são os crimes de estelionato mais comuns em Saquarema. O gráfico 3.1.2.3.3 apresenta os resultados da pesquisa de vitimização sobre delitos relacionados à estelionato.

Entre os casos mais comuns, estão golpes relacionados a compras online e fraudes no cartão de crédito que ocorreram respectivamente com 12% e 9% dos respondentes nos 12 meses imediatamente anteriores à pesquisa. Há também um percentual relevante

de moradores de Saquarema que reportaram terem recebido notas de dinheiro falsas. Além disso, outros tipos de fraudes virtuais como golpes em aplicativos de mensagens como o WhatsApp, celulares clonados e fraudes bancárias online são tão comuns quanto furtos e mais frequentes do que roubos no município. Estes números mostram a importância da adaptação das instituições do sistema de justiça e dos governos executivos a essa mudança na dinâmica dos crimes patrimoniais.

Gráfico 3.1.2.3.3



Fonte: Ágora (2022)

3.1.3 Crimes contra a mulher

A violência contra a mulher é um problema global: uma em cada três mulheres já sofreram violência física ou sexual em toda sua vida¹⁰. No Brasil, os esforços no combate a este tipo de crime tiveram um marco em agosto de 2006, quando foi aprovada a Lei n 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha. Esta lei tipifica a violência contra mulher no país em cinco tipos: violência física, violência sexual, violência moral, violência patrimonial e violência psicológica. Nesta seção, iremos apresentar o contexto de

¹⁰ Relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS): Violence against women (who.int).

Saquarema em relação às violências praticadas contra mulheres com foco na violência física e sexual.

3.1.3.1 Violência física

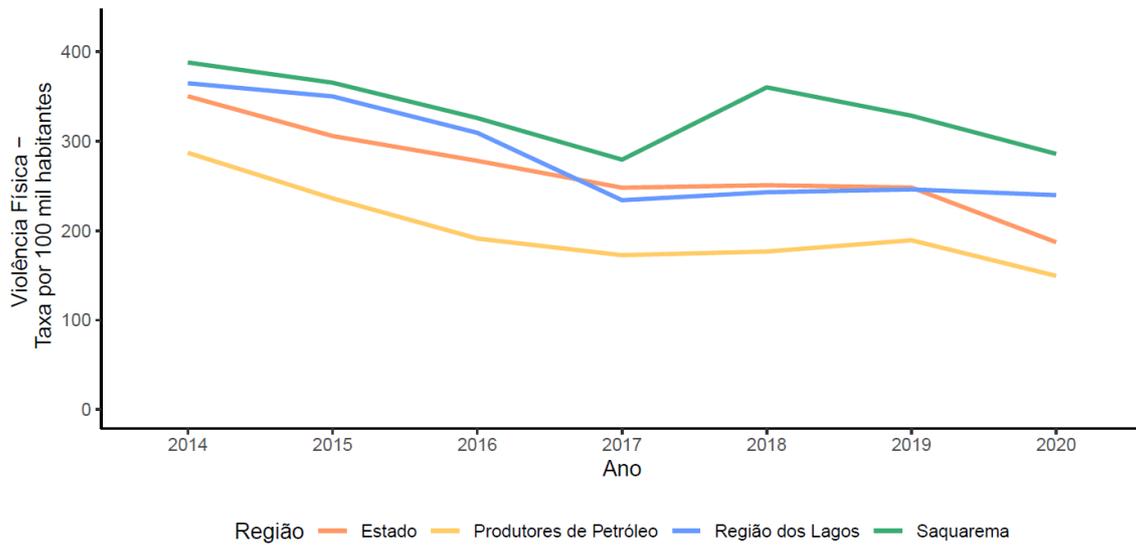
Segundo a Lei Maria da Penha, a violência física é classificada como qualquer conduta que ofenda a saúde ou a integridade da mulher. De acordo com o ISP-RJ, as ocorrências que se encaixam nessa classificação são: i) lesão corporal dolosa, ii) homicídio doloso, iii) feminicídio (incluindo tentativa para os últimos dois).

O gráfico 3.1.3.1.1 a seguir apresenta a evolução da violência física contra mulheres em Saquarema e demais regiões de comparação entre 2014 e 2020¹¹. Ainda que esteja em tendência de queda no município, é possível observar que Saquarema possui desde 2014 taxas elevadas de violência física contra mulheres por 100 mil habitantes, significativamente acima dos municípios Produtores de Petróleo e proporcionalmente superior também à Região dos Lagos e aos demais municípios fluminenses para todos os anos disponíveis.

¹¹ Diferente dos demais dados do ISP/RJ, as informações sobre violência contra a mulher só estão disponíveis entre 2014 e 2020. Fonte: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Mulher.html> (acessado em 06/03/2023). Para a relação da vítima com o autor e o local do fato, os microdados vão apenas até 2019.

Gráfico 3.1.3.1.1

Evolução da Taxa de Violência Física contra Mulher por 100 mil habitantes (2014-2020)

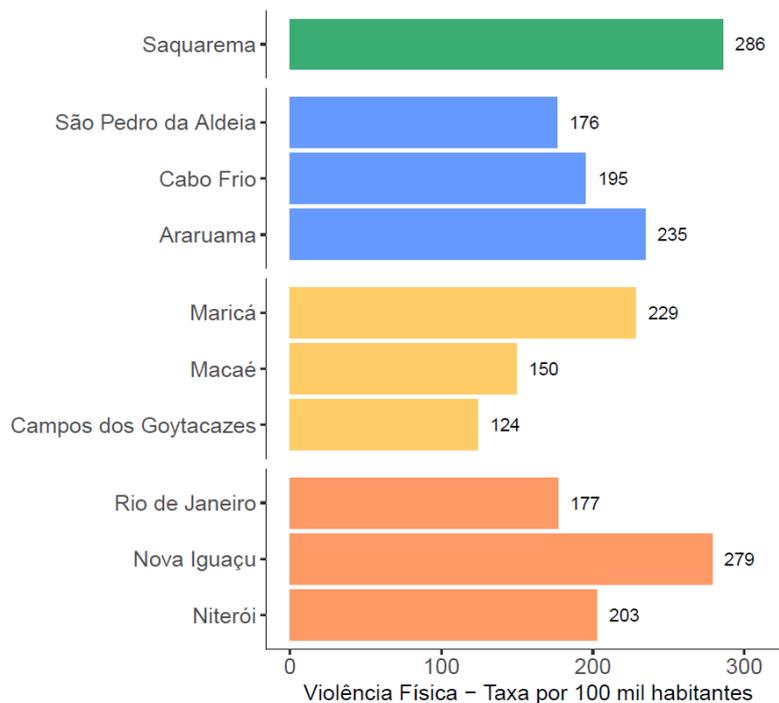


Fonte: ISP-RJ

Em 2020, Saquarema registrou 259 casos de violência física contra mulher, o que representa uma taxa de 286 por 100 mil habitantes. Destes, 97% foram casos de lesão corporal dolosa. No gráfico 3.1.3.1.2, a comparação com os municípios selecionados coloca Saquarema como a cidade com maior taxa de registros de violência física contra mulheres, acima de Nova Iguaçu, Araruama e Maricá.

Gráfico 3.1.3.1.2

Taxa de Violência Física contra Mulher por 100 mil habitantes em Saquarema e Municípios Seleccionados (2020)



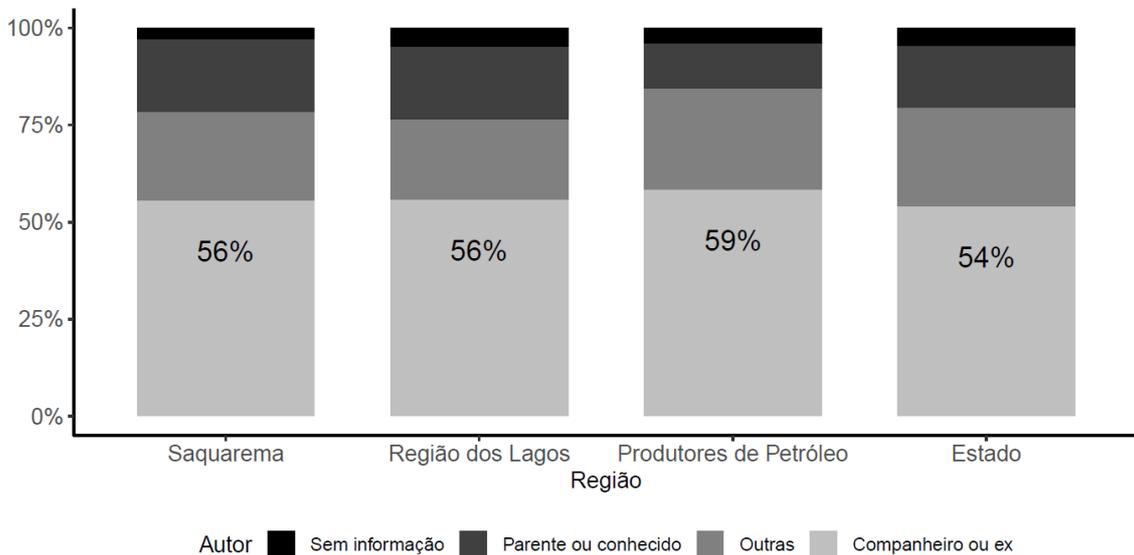
Fonte: ISP-RJ

Relação do autor e o local do fato

Os microdados do ISP permitem fazer uma análise mais detalhada das circunstâncias em que esses crimes ocorrem a partir da relação que a vítima possuía com o autor e o local do fato. No gráfico 3.1.3.1.3, é possível observar que a maior parte das lesões corporais contra mulheres em Saquarema são praticadas por companheiros ou ex-companheiros das vítimas, cerca de 56%. Esse percentual é semelhante para todo o estado, variando de 59% para os municípios produtores de Petróleo e 54% para os demais municípios fluminenses.

Gráfico 3.1.3.1.3

Violência Física contra Mulher por Tipo de autor em Saquarema e Regiões de
Comparação (2019)

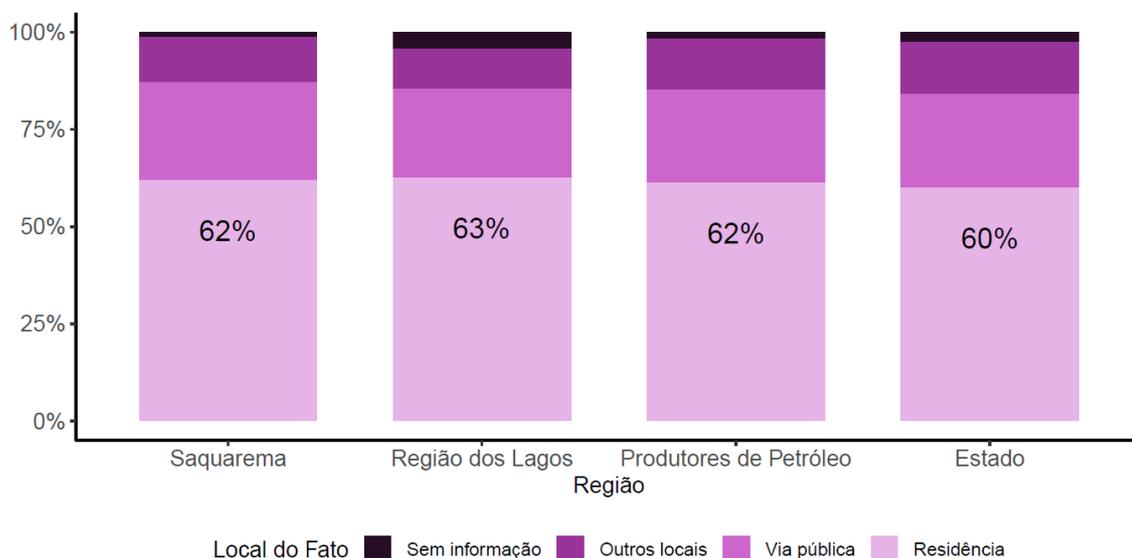


Fonte: ISP-RJ

O gráfico 3.1.3.1.4 apresenta os locais em que as mulheres são vítimas deste tipo de violência. Em Saquarema, cerca de 62% das mulheres foram vítimas de violência física dentro da residência, percentual semelhante para todo o estado, enquanto a fração de vezes que esse crime ocorre em via pública é de cerca de 23%. Estas características demonstram que esse crime ocorre tipicamente no âmbito doméstico através de atos violentos cometidos por parte do cônjuge.

Gráfico 3.1.3.1.4

Violência Física contra Mulher por Tipo de local em Saquarema e Regiões de Comparação (2019)



Fonte: ISP-RJ

Os dados do ISP-RJ mostram que os crimes de violência física praticados contra mulheres são proporcionalmente altos em Saquarema. Esse tipo de crime é particularmente sensível à disposição da vítima em notificá-lo, o que envolve muitas vezes a confiança em um sistema de proteção e nas instituições de justiça. De fato, a existência de uma rede de apoio criada pelo município para assistir as mulheres vítimas de violência, com destaque para a atuação da Secretaria da Mulher pode ter aumentado os registros desse crime à medida que as mulheres se sentem mais seguras para denunciar seus agressores.

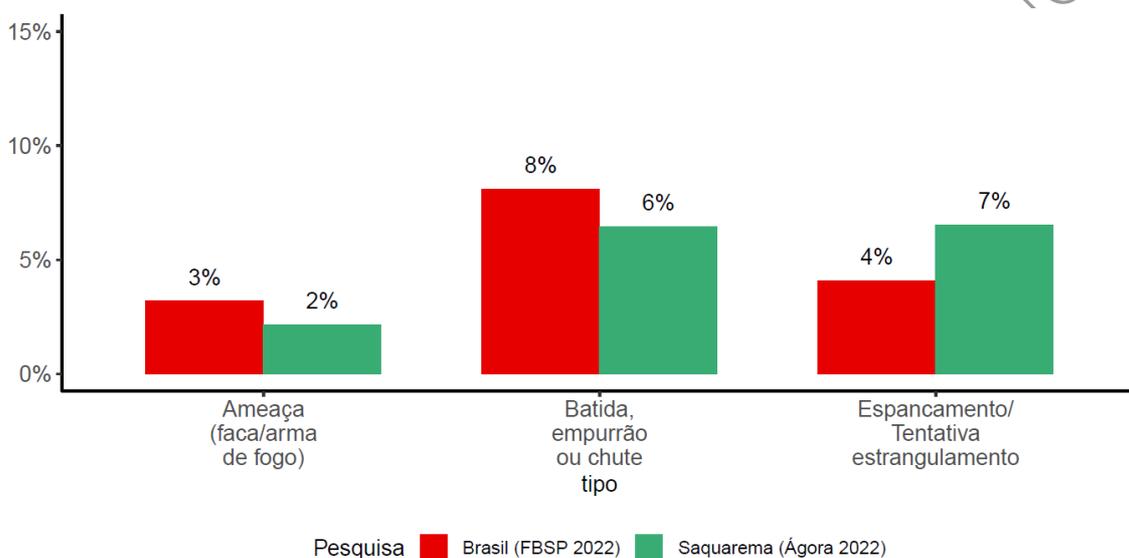
Entretanto, a manutenção de Saquarema em posição de destaque negativo por pelo menos sete anos sugere que esse o alto número de registros de lesões corporais contra mulheres não pode ser explicado somente por um excesso de notificação dos crimes. A violência física contra a mulher é um problema central do município e ocorre sobretudo por parceiros das vítimas dentro do ambiente doméstico.

A pesquisa de vitimização realizada pela Ágora em 2022 permite investigar em mais detalhes a frequência e meios em que a violência entre parceiros ocorre. Nesse mesmo

ano, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública também encomendou uma pesquisa para mapear a vitimização de mulheres por parceiros íntimos. O gráfico 3.1.3.1.5 compara o resultado dessas duas pesquisas para perguntas semelhantes relacionados à violência física.

Gráfico 3.1.3.1.5

Vitimização de violência contra mulher por parceiros íntimos no Brasil e em Saquarema nos últimos 12 meses (2022)



Fonte: FBSP (2022) / Ágora (2022)

A comparação com o cenário nacional confirma que os níveis de violência contra mulheres são elevados em Saquarema. A frequência de mulheres que relatou espancamento ou tentativa de estrangulamento nos últimos 12 meses é de 7%, quase o dobro do que a frequência para o resto do país. As ameaças com facas ou armas de fogo e outras agressões, como batidas e chutes, são próximos do observado no resto país, embora um pouco menos frequentes. Combinado com os registros de ocorrência compilados pelo ISP-RJ, esses resultados apontam que o combate à violência física contra a mulher deve ter atenção especial para cumprir o objetivo de tornar Saquarema uma cidade mais segura.

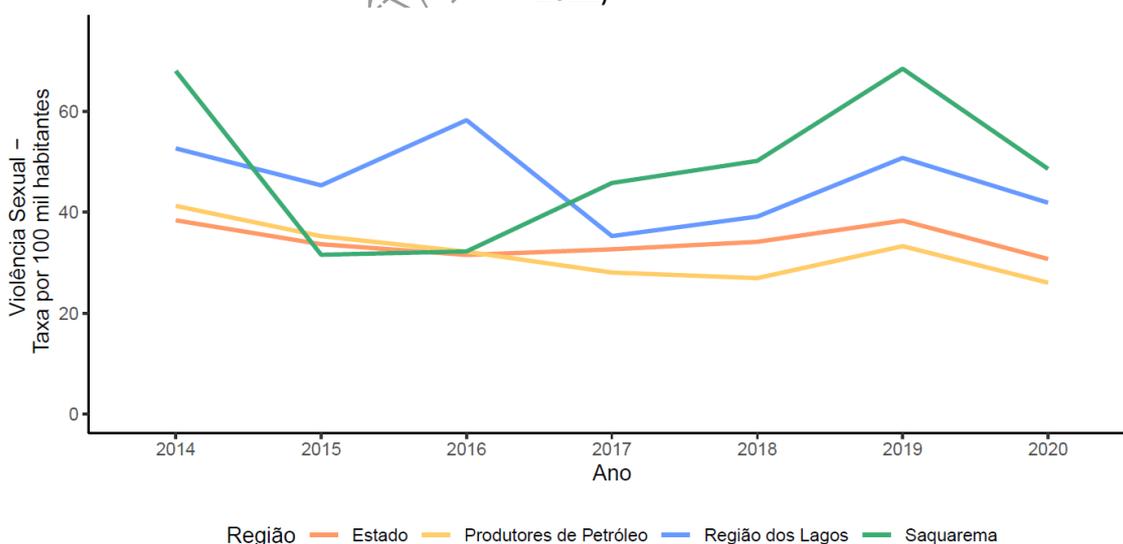
3.1.3.2 Violência sexual

De acordo com a Lei Maria da Penha, a violência sexual contra mulheres pode ser entendida como qualquer conduta que force ou coaja a mulher participar ou presenciar alguma relação sexual, com ou sem uso da força. Os dados do ISP-RJ que permitem mapear as ocorrências de violência sexual são os casos de: i) assédio sexual; ii) ato obsceno; iii) estupro (inclusive tentativa); iv) importunação sexual; e v) violação sexual mediante fraude.

O gráfico 3.1.3.2.1 mostra a evolução no tempo da taxa de violência sexual por 100 mil habitantes para as regiões de referência. Assim como nos casos de violência física, Saquarema possui taxas superiores a municípios semelhantes da Região dos Lagos e Produtos de Petróleo para quase todo período disponível. Apesar da queda em 2020, o hiato entre as séries começou a existir em 2017 e atingiu seu ápice em 2019 quando a taxa para o município saquaremense chegou a 68 por 100 mil habitantes.

Gráfico 3.1.3.2.1

Evolução da Taxa de Violência Sexual contra Mulher por 100 mil habitantes (2011-2022)



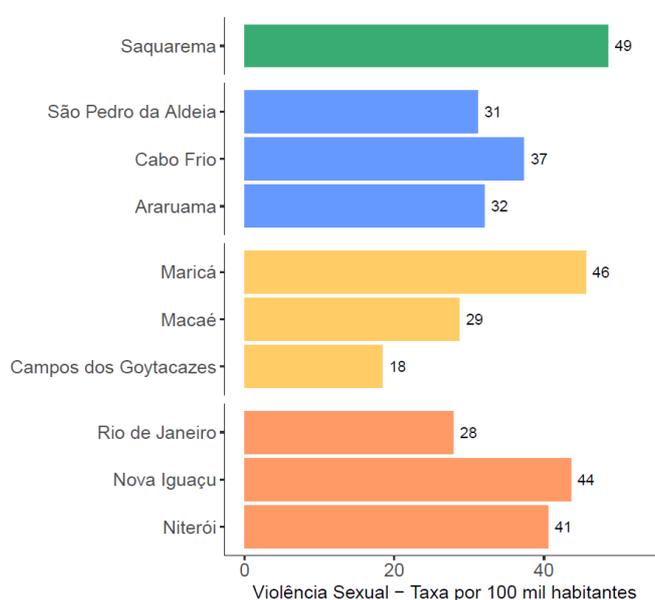
Fonte: ISP-RJ

Em 2020, Saquarema registrou 44 casos de violência sexual contra mulheres, o que representa uma taxa de 49 por 100 mil pessoas. Entre essas ocorrências, 80% são casos

de estupro. A comparação por município apresentada no gráfico 3.1.3.2.2 confirma que a situação de Saquarema destoa de municípios semelhantes como os da Região dos Lagos ou outros Produtores de Petróleo. A taxa saquaremense em 2022 superou ainda outras cidades da região metropolitana como Niterói, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro.

Gráfico 3.1.3.2.2

Taxa de Violência Física contra Mulher por 100 mil habitantes em Saquarema e Municípios Seleccionados (2020)

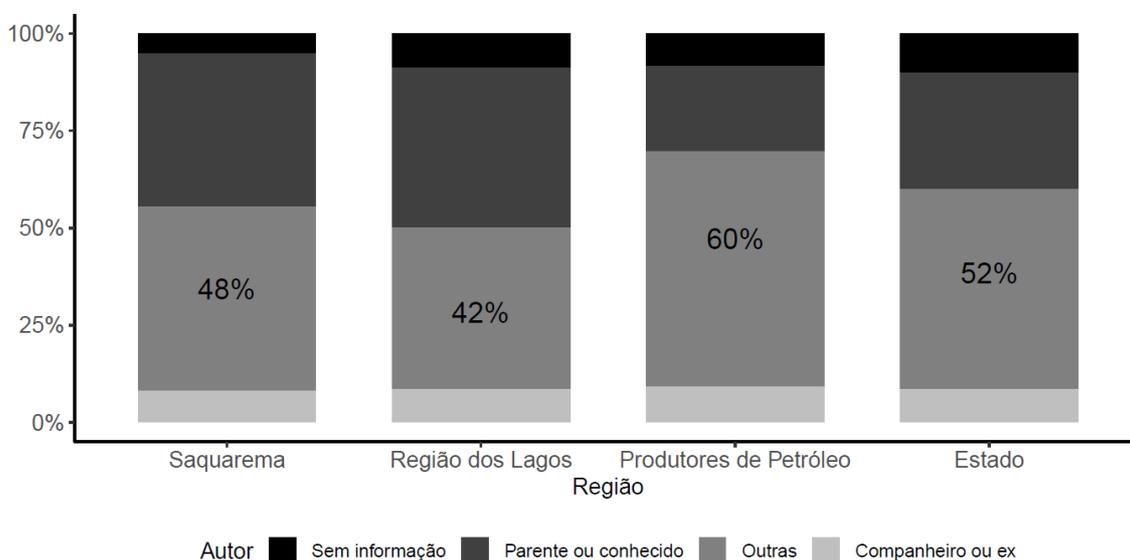


Fonte: ISP-RJ

A dinâmica dos crimes de violência sexual contra mulher se difere dos crimes de violência física em relação ao tipo de relação que a vítima possui com o autor. Enquanto a violência física em geral é cometida por cônjuges ou pessoas próximas à mulher, o crime de violência sexual possui uma alta taxa cometida por pessoas não conhecidas pela vítima. O gráfico 3.1.3.2.3 mostra que em Saquarema 48% se encaixam nessa categoria, que varia de 60% para municípios Produtores de Petróleo e 42% para os demais municípios da Região dos Lagos.

Gráfico 3.1.3.2.3

Violência Sexual contra Mulher por Tipo de autor em Saquarema e Regiões de
Comparação (2019)



Fonte: ISP-RJ

A pesquisa de vitimização realizada em Saquarema permite entender melhor a frequência e notificação dos crimes de violência sexual contra as mulheres. Segundo a pesquisa, cerca de 5,5% das mulheres relataram terem sido vítimas de agressão ou de tentativa de agressão sexual nos últimos cinco anos. Em geral, o agressor utilizou as próprias mãos ao invés de armas de fogo ou armas brancas.

Do total de vítimas, apenas 16,7% das mulheres reportaram o crime a alguma autoridade local, de modo que ainda existe uma fração elevada de agressões sexuais que não são reportadas ao setor público. Por fim, a pesquisa revela a importância de uma rede de apoio especializada em atendimento a vítimas de violência contra a mulher: em todos os casos, as denúncias foram realizadas através da Secretaria da Mulher ou ao Centro de Referência de Atendimento à Mulher do município.

3.1.4 Sensação de segurança e percepção de desordem

Em muitos casos, os registros de ocorrência e perguntas de vitimização não são capazes de capturar o panorama completo da Segurança Pública de um município. Um

componente importante que com frequência é negligenciado é a sensação de segurança dos moradores do município. Mudanças de hábitos associados ao medo de andar na rua, por exemplo, não são captadas pelos dados oficiais de crime, mas são produto de cidades com problemas graves de segurança pública. Ainda, um aspecto relevante na atuação municipal na área de segurança diz respeito a questões de desordem e incivildades praticadas no seu território. A pesquisa realizada pela Ágora em Saquarema incluiu perguntas que buscam captar o quanto os saquaremenses se sentem seguros no seu município e qual a sua percepção sobre casos de desordem.

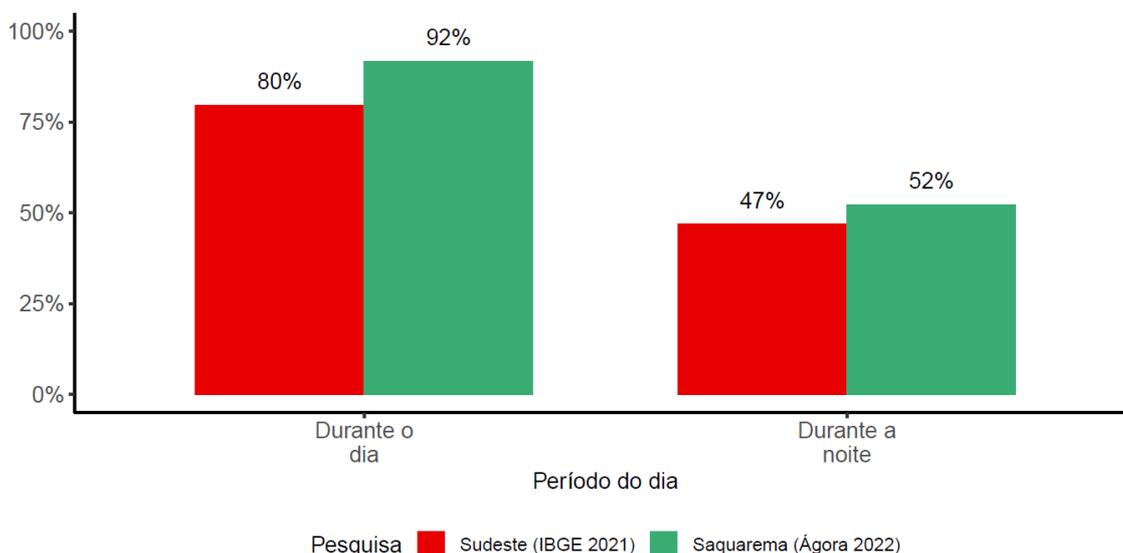
3.1.4.1 Sensação de segurança

Em 2021, o IBGE incluiu uma pesquisa de vitimização com representatividade no nível das cinco grandes regiões do país como suplemento da PNAD Contínua. Desse modo, é possível comparar a sensação de segurança dos cidadãos de Saquarema com sentimento dos moradores da região sudeste do país.

O gráfico 3.1.4.1.1 mostra que a situação de Saquarema é superior à região sudeste como um todo, em especial para o período do dia. Nessas horas, 92% dos cidadãos do município dizem se sentir seguros ou muito seguros ao andar sozinho na sua vizinhança, enquanto apenas 80% das pessoas que moram no Sudeste respondem o mesmo. Na faixa da noite, a diferença diminui, mas os saquaremenses ainda se sentem mais seguros em média do que o morador da região.

Gráfico 3.1.4.1.1

Sensação de segurança por período do dia em Saquarema (2022) e Região Sudeste (2021)



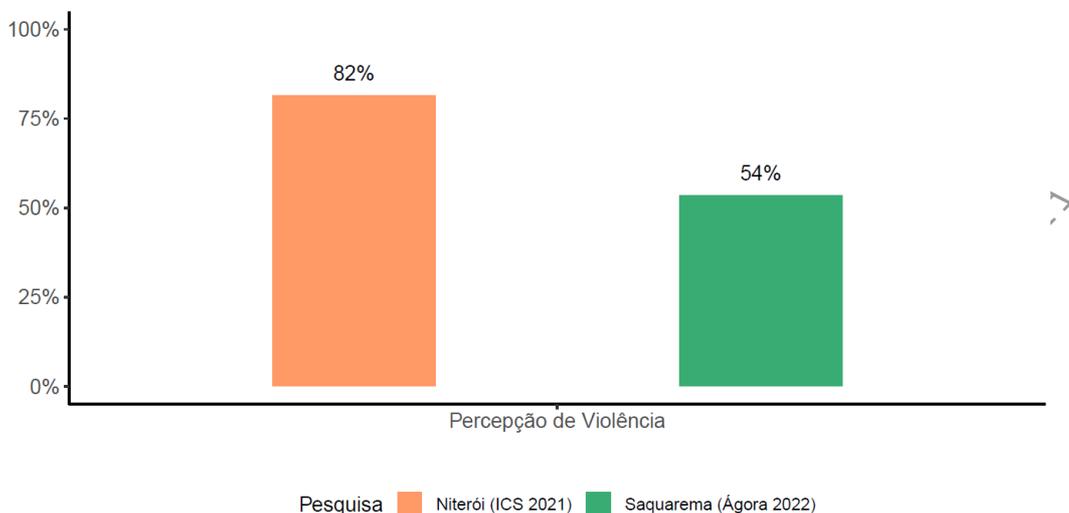
Fonte: Ágora / PNAD 21

Além da sensação de segurança, uma outra maneira de entender como os moradores de Saquarema se sentem no município diz respeito à sua percepção de violência. Quando perguntados se achavam-se a cidade havia ficado mais violenta nos últimos anos ou não, 54% dos habitantes do município declararam que havia ficado mais ou muito mais violenta.

No gráfico 3.1.4.1.2, é possível comparar as respostas com às dos moradores de Niterói em 2018. Em relação à Niterói, um município com menos crimes violentos letais e com mais roubos do que Saquarema, a fração dos respondentes que afirmaram que a cidade se tornou mais violenta é quase 50% maior chegando a 82%.

Gráfico 3.1.4.1.2

Percepção de violência em Saquarema (2022) e Niterói (2018)



Fonte: Ágora / Instituto Cidade Segura.

3.1.4.2 Desordem

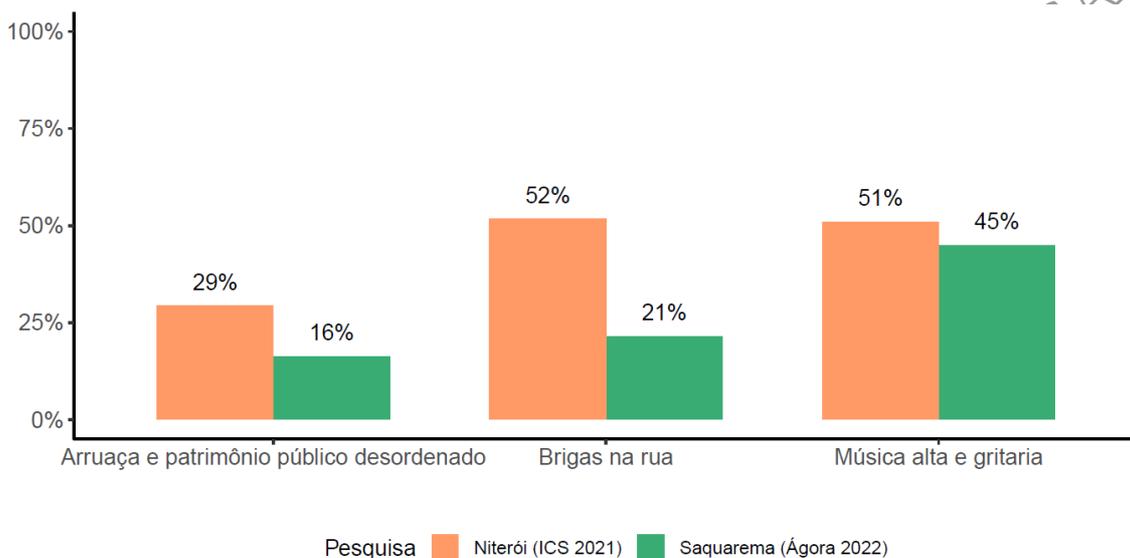
Um aspecto relevante da dinâmica de segurança no município diz respeito aos casos de desordem e incivildades praticadas por moradores. Embora não configurem crime, essas ações causam perturbações aos demais habitantes e podem afetar a circulação em áreas públicas e ter consequências sobre criminalidade. Nesse sentido, o município é um ator central para promoção de intervenções urbanas com foco em maior ocupação do espaço público e prevenção de crimes.

O gráfico 3.1.4.1.3 detalha as respostas às perguntas sobre desordem e incivildades nas vizinhanças dos entrevistados em Saquarema e Niterói. É possível observar que os saquaremenses relatam consideravelmente menos arruaças e brigas de rua do que os niteroienses. Enquanto em Niterói cerca de 52% das pessoas relataram ter visto ou presenciado brigas nas ruas de suas vizinhanças, em Saquarema esse percentual foi de 21%, menos da metade. Para arruaças e desordenamento do espaço público, o hiato é semelhante com 29% dos entrevistados relatando esses casos em Niterói e 16% em

Saquarema. Em relação à música alta e gritaria, os índices das duas cidades são mais próximos, respectivamente 51% e 45% para Niterói e Saquarema.

Gráfico 3.1.4.1.3

Percepção de ocorrências de desordem e incivilidade nos últimos 12 meses em Saquarema (2022) e Niterói (2018)



Fonte: Ágora / Instituto Cidade Segura.

3.1.5 Controle de território

Um problema frequente em muitos municípios fluminenses é a existência de controle territorial por grupos criminais armados. Em geral, esses grupos rivalizam com as forças de segurança para obter monopólio sobre a venda ilegal de produtos e serviços, como botijões de gás, drogas e provisão de energia elétrica. Nesses casos, o controle do território é comumente realizado com barricadas e armamentos pesados para impedir a livre circulação nas áreas dominadas.

Embora esse seja um problema central de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, em Saquarema não foi constatada presença de milícias ou facções de drogas com controle ostensivo armado de acordo operadores de Segurança Pública do município. A presença de grupos traficando drogas foi reportada nos bairros de Jaconé, Ipitangas e em Rio d'Areia, mas não há territórios em que a entrada da polícia gera

reação violenta por parte dos criminosos. Em relação às milícias, foi constatada menções a tentativas de estabelecimento de controle em algumas áreas do município, mas os criminosos não foram bem-sucedidos. Essa situação é uma exceção no estado do Rio de Janeiro. De acordo com dados do Disque-Denúncia e do MPRJ, havia presença de milícias e facções de drogas em todos os municípios da região metropolitana da capital em 2019. Nesse ano, dos sete municípios da região dos lagos, apenas Saquarema e não contavam com a presença desses grupos.

3.2 Fatores de risco presentes em Saquarema

Fatores de risco são hábitos, comportamentos, características, condições e circunstâncias que aumentam a possibilidade de as pessoas cometerem ou sofrerem atos violentos. Incluem as condições de vulnerabilidade (desemprego, falta de acesso à educação), porte e uso de armas de fogo; venda e consumo de álcool e outras drogas. Atuar para reduzir os fatores de risco e prevenir o envolvimento criminal é apontado com as ações mais custo-efetivas que podem ser empreendidas para reduzir o crime, embora os maiores impactos dessas ações só se materializem no médio prazo. Neste item serão descritos os fatores de risco presentes no município.

3.2.1 Condições socioeconômicas de Saquarema

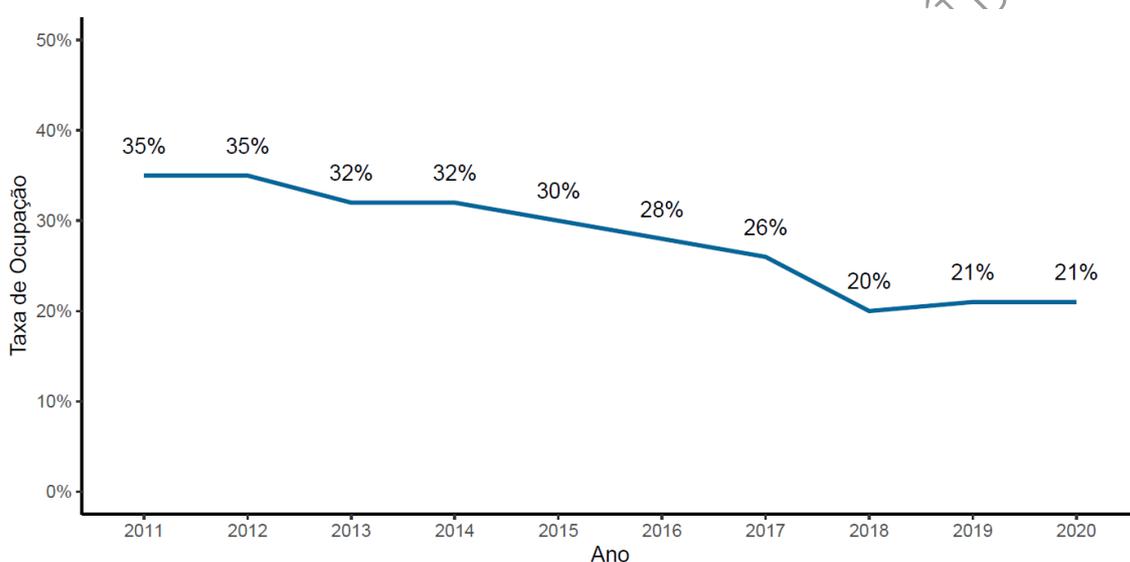
O mercado de trabalho e o acesso à educação têm relação com a criminalidade largamente documentada na literatura, seja pelo seu efeito na diminuição do tempo disponível para as pessoas se engajarem em atividades criminosas, seja pelo aumento do custo de oportunidade causado por maior capital humano gerado pela educação, ou pela renda maior gerada pelo emprego (Becker, 1974). Da mesma forma, faz-se necessário analisar a situação das pessoas em vulnerabilidade social, devido a sua maior exposição a fatores criminogênicos¹².

¹² O relatório CAF (2014) aponta as relações física e ambientes com o envolvimento em atividades criminosas. Glaeser, Sacerdote e Scheinkman (1996) também mostram como o “*peer effect*” pode afetar a decisão do indivíduo em engajar-se em certos tipos de atividades criminosas, mostrando como o ambiente é um fator importante para entender o porquê algumas pessoas optam por práticas criminosas.

Tem-se início a análise pelo mercado de trabalho. O gráfico a seguir apresenta a taxa de ocupação de Saquarema ao longo dos anos, que indica o número de pessoas ocupadas sobre a população economicamente ativa. Saquarema apresenta uma tendência de queda na taxa entre 2012 e 2018. Nesse intervalo de seis anos, a taxa sai de 35% para 21%, gerando uma queda de 14 p.p. Em seguida, a taxa tem uma estabilização, mantendo-se em 21% em 2019 e 2020.

Figura 3.2.1.1

Taxa de pessoas ocupadas de Saquarema ao longo do tempo (2011-2020)

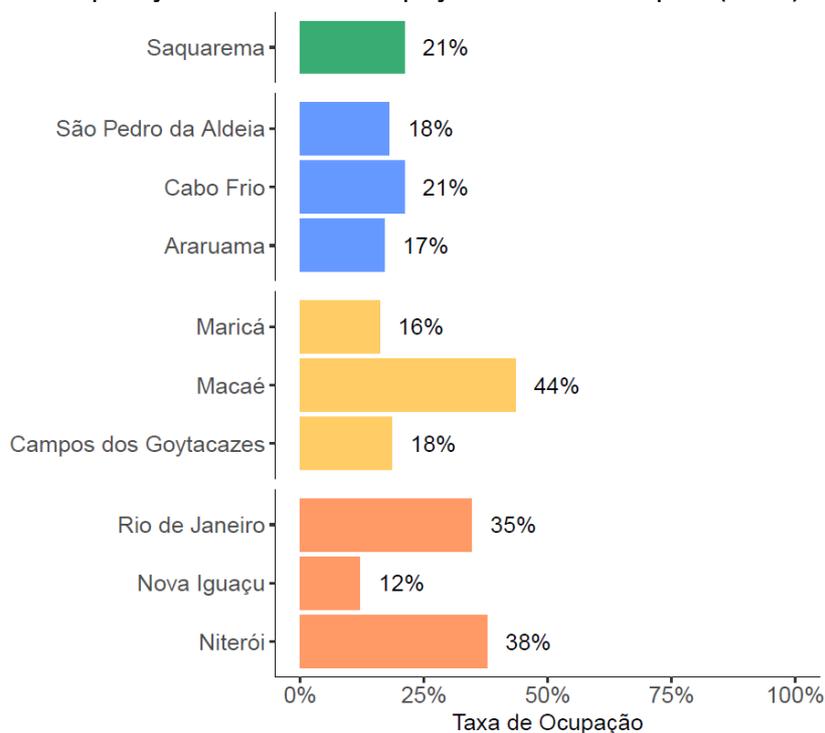


Fonte: IBGE.

Portanto, historicamente, o município não apresenta uma recuperação na taxa de pessoas ocupadas no mercado de trabalho. Para qualificar a análise, o gráfico 3.2.1.2 apresenta uma comparação das taxas de ocupação, que indica o número de pessoas ocupadas sobre a população economicamente ativa, entre Saquarema e alguns municípios.

Gráfico 3.2.1.2

Comparação da Taxa de Ocupação entre Municípios (2020)



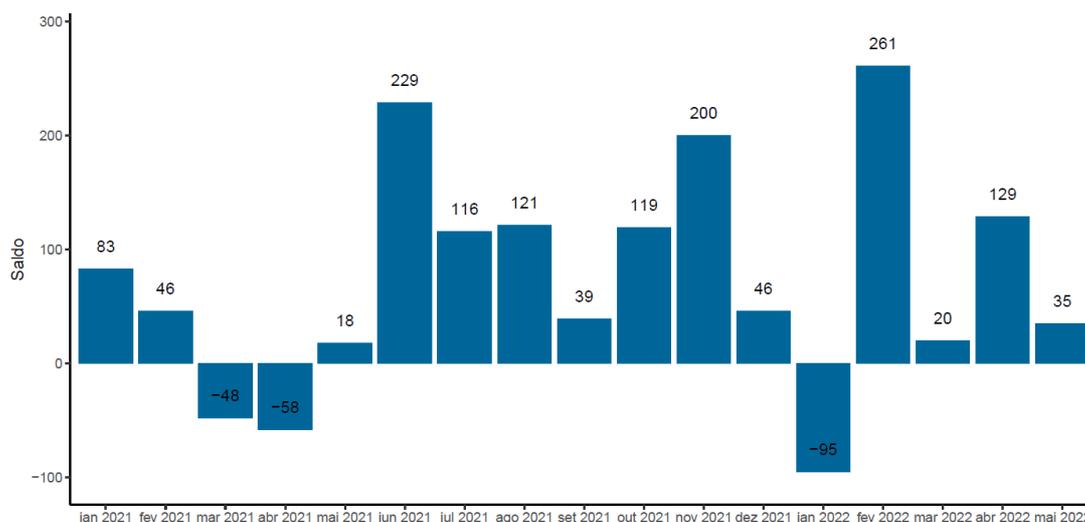
Fonte: IBGE.

Em 2020, Saquarema teve cerca de 21%. Com exceção de Cabo Frio, que teve a mesma taxa, os demais municípios obtiveram uma taxa de ocupação inferior ao município saquaremense. Dito isso, mesmo sendo maior que seus pares da região dos lagos, uma taxa de 21% pode ser considerada baixa e preocupante para o município.

Apesar dos números baixos da taxa de ocupação, o saldo de admissões e desligamentos de empregos formais parece ter um comportamento diferente. Abaixo, pode-se ver que Saquarema gerou um saldo de 911 novas vagas formais de emprego em 2021. O município começou a ter saldo positivos de vagas em maio de 2021. Apesar de ter um saldo negativo em janeiro de 2022, Saquarema registrou um saldo positivo até o mês de maio, gerando cerca de 350 novas vagas.

Figura 3.2.1.3

Saldo de admissões e desligamentos de Saquarema (2021-2022)

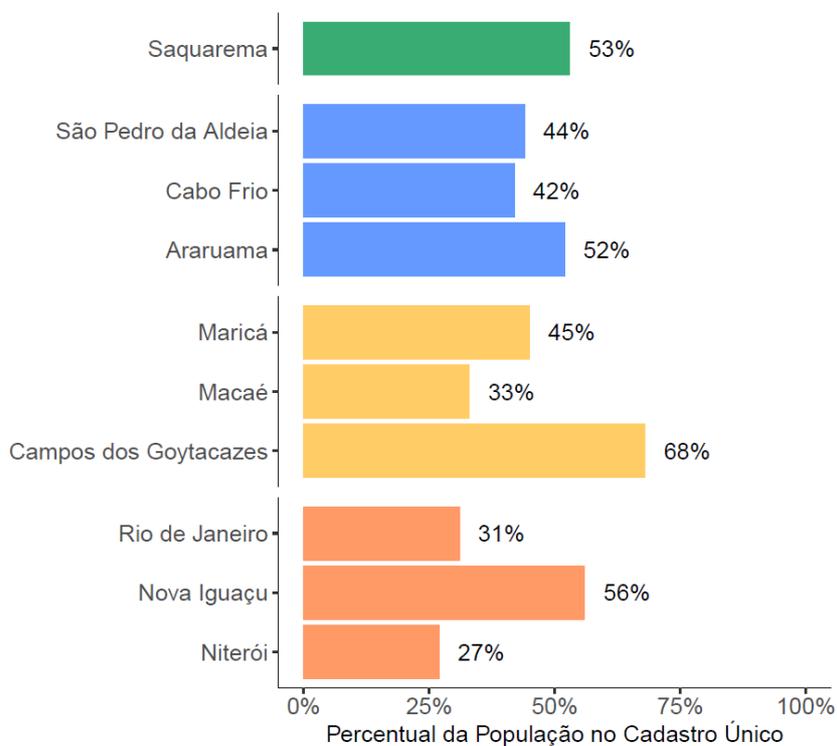


Fonte: CAGED.

Analogamente, é importante analisar a situação social das pessoas mais vulneráveis. Estas pessoas vivem em condições de elevada vulnerabilidade social, sendo expostas diariamente à uma gama de violências psicológica, física, moral etc. Este ambiente marcado por baixo capital social, a violência pode substituir outras formas de resolução de conflitos, fazendo com que estas pessoas sejam mais expostas às violências mencionadas anteriormente¹⁸. Para acessar as informações deste público em particular, lançamos mãos dos dados do Cadastro Único (CadÚnico), gerenciado pelo Ministério da Cidadania. O CadÚnico é o conjunto de informações sobre as populações em pobreza e extrema pobreza. Ele auxilia tecnicamente no desenho de políticas públicas para a população mais vulnerável do país.

O gráfico a seguir, apresenta uma análise comparativa entre Saquarema, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Araruama, Maricá, Macaé, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro Nova Iguaçu e Niterói. Estes municípios foram escolhidos devido às suas semelhanças geográficas, conjunturais e econômicas com Saquarema. Pelo CadÚnico, tem-se acesso ao número de famílias e pessoas cadastradas no município de Saquarema.

Figura 3.2.1.4
 Proporção da população cadastradas no CadÚnico
 (Fev/2023)

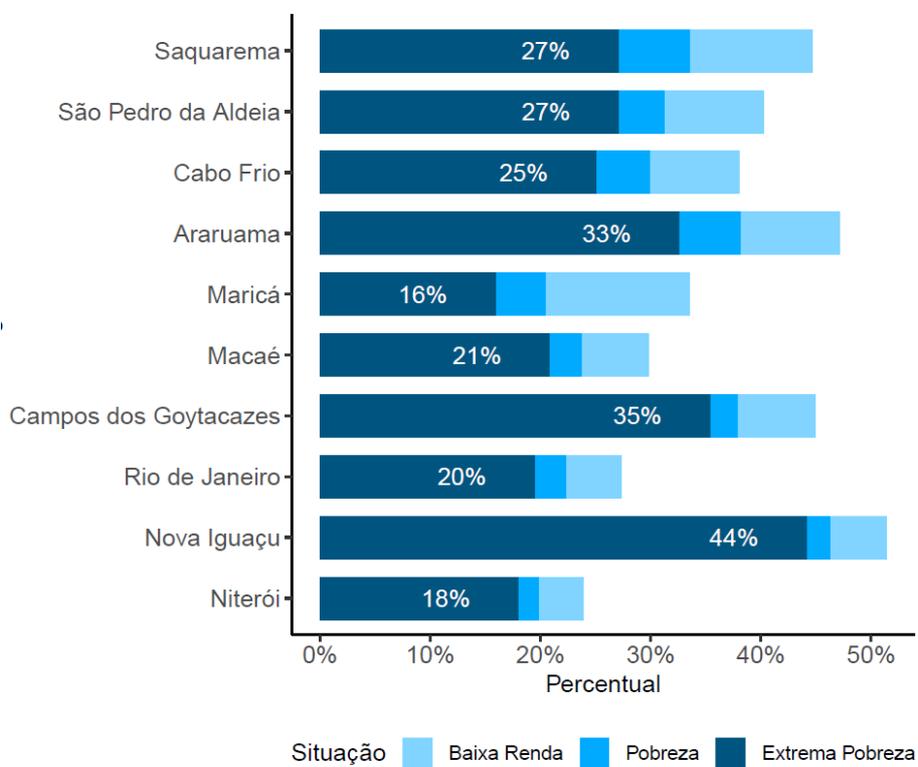


Fonte: Ministério da Cidadania/ SENARC.

No gráfico 3.2.1.4, observa-se que 46905 pessoas estão cadastradas no CadÚnico, o que representa cerca de 53% da população de Saquarema. Ademais, pode-se ver que o município tem a terceira maior proporção de munícipes cadastrados. Além disso, com os dados do CadÚnico, pode-se ver a distribuição de pessoas nas diferentes faixas de renda. Entretanto, o foco será naqueles que são mais pobres. Estes dados são entre os cadastrados.

Figura 3.2.1.5

Comparação da proporção de pessoas por classe social entre os Municípios
(Jan/2023)



Fonte: Ministério da Cidadania/ SENARC.

O gráfico acima apresenta estes dados de Saquarema e os demais municípios selecionados. Pode-se ver que Saquarema tem 24.076 pessoas registrados em extrema pobreza, representando cerca de 27% da população. O município fica abaixo apenas de Araruama, Campos dos Goytacazes e Nova Iguaçu.

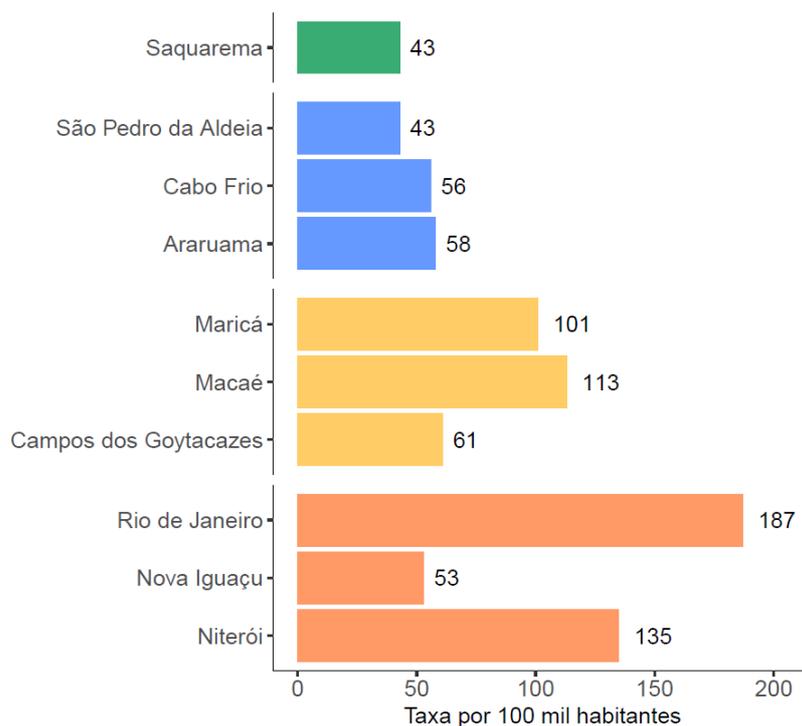
Ademais, o quadro muda quando olhamos a proporção de pobres. Saquarema tem 5.796 pessoas registradas em estado de pobreza, o que representa 6,53% da população saquaremense. Dentre os considerados de baixa renda, a cidade tem cerca de 9.592 pessoas nessa situação, representando 11%. Neste último quesito, Saquarema tem a segunda maior proporção.

O CadÚnico também fornece dados sobre a população em situação de rua. A quantidade de pessoas em situação de rua pode ser entendida como uma forma de mensurar a

vulnerabilidade social na cidade. Para facilitar a compreensão e possibilitar a comparação com os municípios selecionados calculou-se uma taxa de pessoas em situação de rua por 100 mil habitantes.

Figura 3.2.1.6

Comparação da taxa de pessoas em situação de rua entre os Municípios
(Jan/2023)



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Cidadania/ SENARC.

No gráfico acima, têm-se os dados sobre as quantidades de pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico. Até janeiro de 2023, Saquarema registrou 38 pessoas em situação de rua, o que representa uma taxa de 43 por 100 mil pessoas. Apesar de ter uma proporção baixa, cabe ressaltar que a cidade não tem um programa social robusto e direcionado para esse público.

Contudo, a cidade não tem um equipamento voltado para lidar com este público, o que, por sua vez, abre espaço para a possibilidade destes números estarem subestimados. Este público em particular deve receber grande atenção devido a sua elevada exposição a diversos tipos de crimes e violências.

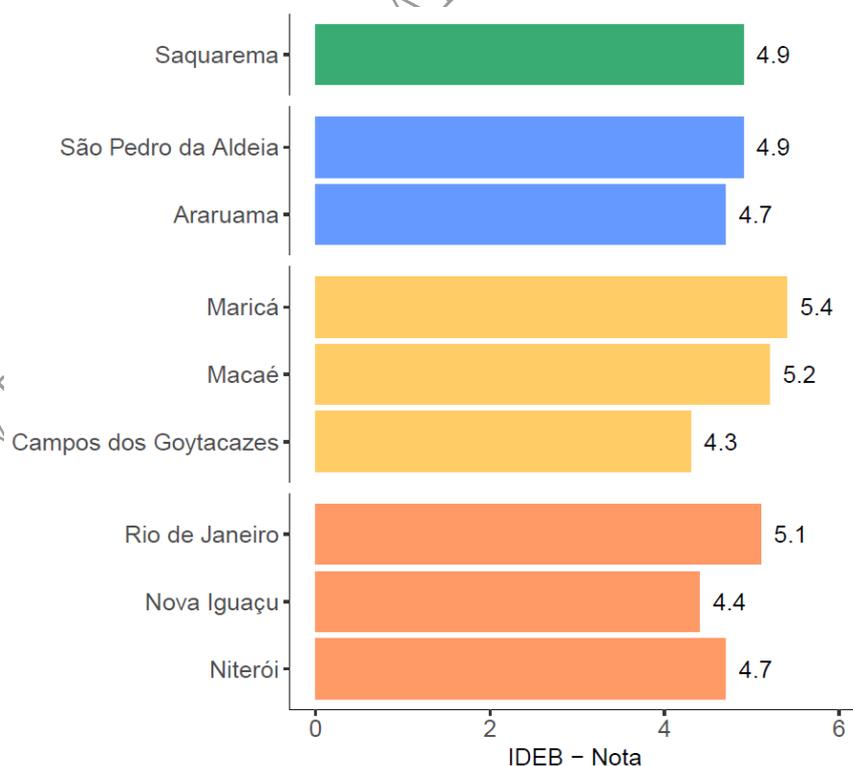
3.2.2 Indicadores educacionais

Neste item, serão apresentados os indicadores educacionais da cidade. Foram utilizados os indicadores gerados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Evolução da Educação Básica (Ideb). A nota do Ideb é o resultado do produto entre o indicador de aprendizagem, representado pelas notas da Prova Brasil em língua portuguesa e matemática, e o fluxo escolar, que é a taxa de aprovação.

O gráfico abaixo apresenta as notas de cada município para os anos finais do ensino fundamental. Em 2021, Saquarema teve uma nota de 4,9, ficando atrás de Maricá, Macaé e Rio de Janeiro, que obtiveram, respectivamente, 5,4, 5,2 e 5,1. Além disso, Saquarema ficou abaixo da meta estabelecida para o ano que estava fixada em 5,4.

Figura 3.2.2.1.

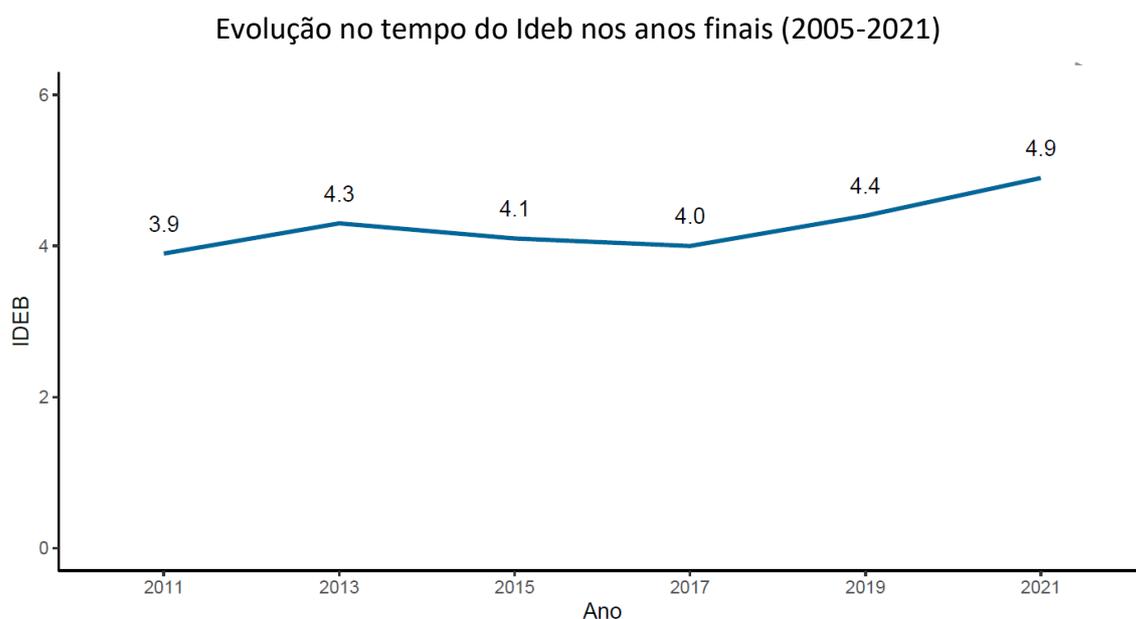
Comparação do Ideb entre Municípios (2021)



Fonte: IDEB/INEP.

O gráfico a seguir apresenta as notas do Ideb ao longo dos anos. A nota do Ideb cresce entre 2011 e 2013, chegando a 4.3. Todavia, nos anos de 2015 e 2017, a nota tem uma leve queda para 4.0. Em seguida, a nota volta a subir, chegando a 4.9 em 2021.

Figura 3.2.2.2.



Fonte: IDEB/INEP.

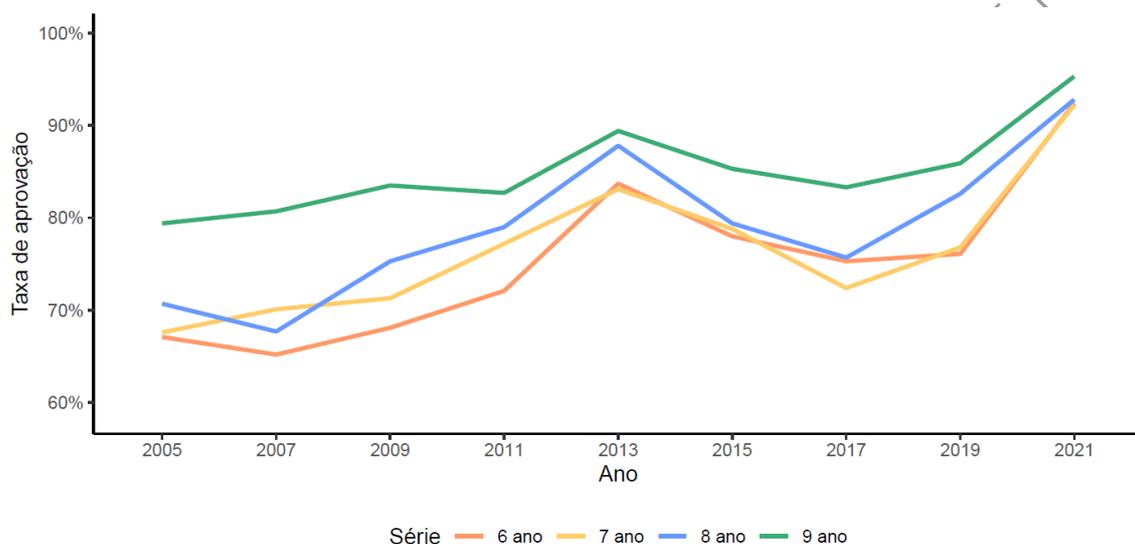
Entretanto, precisa ser contextualizado este aumento na nota do Ideb. Devido à pandemia da COVID-19, muitas medidas foram tomadas no âmbito escolar, como a realização de aulas remotas e a aprovação automática dos estudantes. Assim, o aumento do Ideb durante a pandemia pode estar sendo causado pelo aumento da taxa de aprovação e não por uma melhora no aprendizado. Para avaliar melhor esta parte, será checado o comportamento da nota Saeb mais adiante.

O gráfico a seguir apresenta as taxas de aprovação para as diferentes séries do ensino fundamental. Em todas as séries, é possível ver uma tendência de alta na taxa de aprovação entre os exames de 2005 e 2013. Em seguida, vê-se uma ligeira queda em 2015 e 2017. Com exceção do sexto ano que tem uma queda até 2019. Contudo, todas as séries têm uma recuperação na taxa de aprovação, alcançando suas maiores taxas em 2021, quando os alunos não foram reprovados por causa dos impactos no sistema

de ensino causados pelas medidas sanitárias importadas para controlar a pandemia de COVID-19. O sexto ano, sétimo ano, oitavo ano e nono tiveram, respectivamente, uma taxa de 92.4, 92.2, 92.8 e 95.3. Estes aumentos nas taxas de aprovação fortalece a hipótese do impacto da crise sanitária nos resultados do Ideb.

Figura 3.2.2.3.

Evolução no tempo da taxa de aprovação do ensino fundamental em Saquarema (2005-2021)

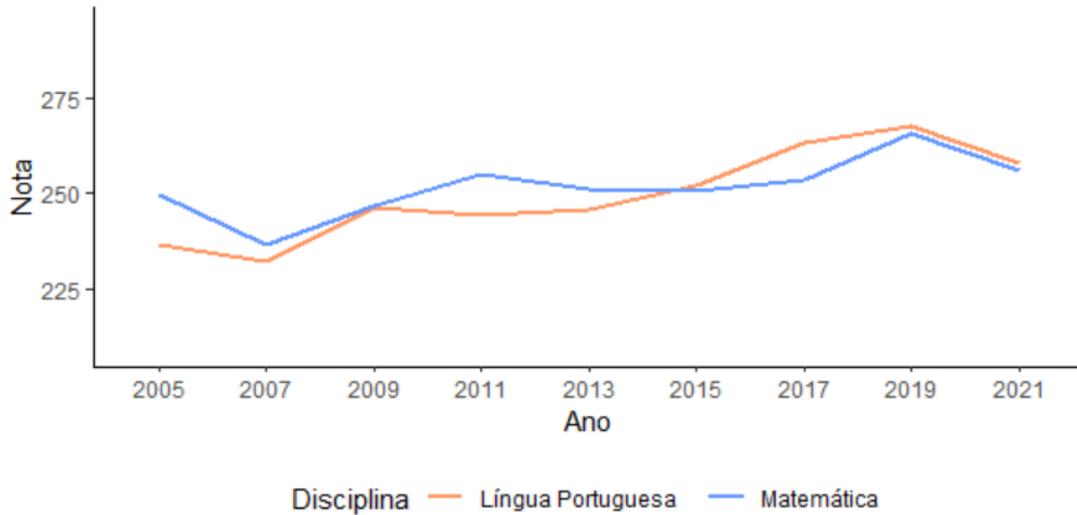


Fonte: IDEB/INEP.

O gráfico que será apresentado a seguir contém as notas padronizadas de Saquarema ao longo dos anos. A prova Saeb mensura o grau de aprendizagem do aluno em um dado período. A série começa com uma leve queda nas notas de língua portuguesa e matemática em 2007. Todavia, a tendência se reverte a partir de 2009, padrão que se mantém até 2019. Em 2021, ambas as notas têm uma leve queda, chegando a uma média de 255,99, em língua portuguesa, e 257,67, em matemática.

Figura 3.2.2.4.

Evolução no tempo da nota Saeb nos anos finais (2005-2021)



Fonte: IDEB/INEP.

Portanto, a análise temporal sugere que houve uma queda no nível de aprendizado dos alunos de Saquarema. É importante ressaltar que mesmo se ocorresse um aumento da nota Saeb neste período não se poderia interpretar como um aumento de aprendizado dos alunos. A elevada evasão escolar e outras características não-observáveis poderiam ter direcionado os melhores alunos a realizarem a prova, enquanto os piores alunos, não. Isto é, a nota estaria apenas refletindo o desempenho dos melhores alunos. Complementando, o resultado do Saeb de 2021 deve ser interpretado, portanto, como uma estimativa otimista do nível de aprendizado dos alunos de Saquarema. Isto é, a magnitude da queda no aprendizado dos alunos saquaremenses pode ter sido ainda maior.

3.3 Recursos Empregados na Área de Segurança Pública no Município

A seguir, serão aprofundados os recursos empregados na área de segurança pública pelo município de Saquarema.

3.3.1 Estrutura da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública

A Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública de Saquarema é responsável pela segurança e ordenamento público da cidade. Dessa forma, cabe ao setor a fiscalização e proteção das áreas públicas e marítimas, a fiscalização das ações de posturas municipais, o apoio às atividades de Ordem Pública, bem como a coordenação dos equipamentos da Defesa Civil, Guarda Civil Municipal, Guarda Ambiental e Centro Integrado Controle de Operações e Controle.

Dentro da estrutura da Secretaria, considera-se o funcionamento desses principais equipamentos:

Guarda Civil Municipal

A Guarda Civil Municipal representa um dos principais recursos de Segurança Pública para os municípios no Brasil. Segundo a Lei nº 13.022/2014, o equipamento é responsável pela proteção municipal preventiva relacionada à proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações da cidade. Ao todo, a instituição conta com 64 guardas municipais. A principal escala utilizada pela Guarda Municipal é a de 24/72, o que implica que os policiais trabalham 24 horas e folgam as 72 horas seguintes. Isso implica que, em média, há 18 guardas em serviço por dia.

Para aumentar o efetivo disponível por dia, em 2020, a Prefeitura instituiu o Regime Adicional de Serviço (RAS) para os servidores da Guarda Civil Municipal. O Programa permite pagar R\$ 240,00 aos agentes por 12 horas adicionais, sem prejuízo na escala regular de serviço, para que possam atender as necessidades excepcionais determinadas pela Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública.

Dois guardas por dia (8 no total) estão alocados de forma permanente no Programa Patrulha Maria da Penha. Implantado em 2020, o projeto designa 2 guardas municipais por dia para visitar periodicamente residências de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, para averiguar o cumprimento das medidas protetivas de urgência do artigo 22, e reprimir eventuais atos de violência. A Guarda visita mulheres que têm

medidas protetivas ativas ou sob pedido da Secretaria da Mulher, que recebe demandas frequentes de mulheres vítimas de violência, como será detalhado mais à frente.

No Brasil, 1.256 municípios contam com Guarda Municipal. Dentre esses, Saquarema faz parte dos 444 municípios onde a Guarda Municipal não faz emprego de nenhum tipo de arma. Para atuar em ocorrências mais sensíveis, desde 2020, a Secretaria possui convênio com a Secretaria de Polícia Militar para realizar o Programa Estadual de Integração na Segurança (PROEIS), onde policiais militares são contratados pela Prefeitura em seus dias de folga para trabalhar sob comando e em pontos determinados pela Prefeitura. O convênio do Programa PROEIS permite a alocação de até 50 policiais por dia, no reforço à segurança do município.

Defesa Civil

De acordo com a Diretrizes e Objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a Defesa Civil tem como objetivo de reduzir os riscos e os danos sofridos pela população em caso de desastres. Dessa forma, cabe ao equipamento realizar ações preventivas, de socorro, assistenciais, reabilitadoras e reconstrutivas, destinadas a evitar desastres ou minimizar seus impactos para a população e a restabelecer a normalidade social.

Em Saquarema, além dos 15 agentes de Defesa Civil disponibilizados ao município, o equipamento ainda é responsável pelo gerenciamento do Grupamento Marítimo – Salvamar, sob coordenação do Diretor Chefe de Salvamar. Ao todo, a cidade possui 64 Guardas Vidas, sendo 42 efetivos para equipe de Salvamar.

Guarda Municipal Ambiental

Criada em abril de 2012, a Guarda Municipal Ambiental de Saquarema possui as atribuições legais de proteger o meio ambiente, o patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ecológico do município. Contudo, em agosto de 2021, o equipamento tornou-se parte da a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública e passou a atuar em conjunto com técnicos das secretarias de Esporte, Lazer e Turismo, além da Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Comunicação.

Atualmente, a Secretaria dispõe de 12 guardas ambientais, sendo 8 integrantes do Grupamento Turístico e Ambiental. Este é uma iniciativa, vinculada à Guarda Ambiental, que tem como objetivo atuar na proteção do patrimônio ambiental, voltado ao aspecto turístico do município, e na conscientização da população e educação ambiental. O grupo ainda atua no combate a pequenos incêndios, em parceria com Corpo de Bombeiros.

Fiscalização de Posturas

De acordo com a Lei Complementar nº 27/2013, foi instituído no município de Saquarema um Código de Posturas que estabelece normas disciplinadoras de higiene pública, da ordem e bem-estar público, da localização e do funcionamento de estabelecimentos empresariais, bem como as correspondentes relações jurídicas entre o Poder Público Municipal e os munícipes.

A partir do Código de Posturas estabelecido, torna-se responsabilidade do setor de Fiscalização de Posturas o monitoramento das ações de posturas do município. Para isso, o equipamento dispõe de 8 Fiscais de Posturas, que trabalham em cooperação com o Diretor e Assessor de Apoio de Fiscalização de Posturas Municipais.

Em março de 2020, a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública disponibilizou no equipamento o Disque-Denúncia Municipal para denunciar ações de descumprimento aos decretos de segurança contra a COVID-19. Hoje, o canal ainda existe e recebe denúncias relacionadas aos descumprimentos de posturas municipais em geral.

Centro Integrado de Operações e Controle

Criado em 2022, o Centro Integrado de Operações e Controle trata-se do sistema monitoramento estruturado pela Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública para observar e intervir na segurança pública da cidade. Para isso, o equipamento dispõe de 260 câmeras instaladas nas principais vias da cidade, além de mais de 800 equipamentos instalados em escolas e demais prédios públicos.

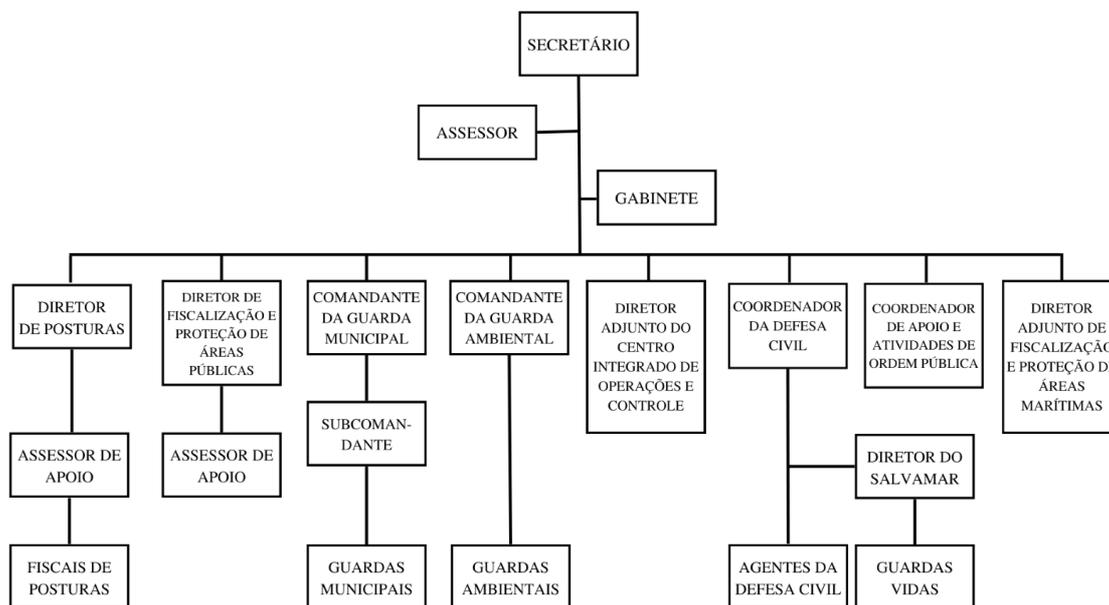
Dessas 260 câmeras de rua, 22 estão instaladas em pontos de entradas e possuem o recurso LPR (License Plate Recognition), que permite identificar licenças veiculares e informar em tempo real os dados ao software de monitoramento. Os equipamentos possuem imagens coloridas, alta capacidade de zoom e movimentação em 360º.

Dessa forma, é possível acompanhar o trânsito, atuar em incidentes e em ocorrências policiais, além de auxiliar na segurança de alunos, professores e o corpo civil no geral. Para isso, a estrutura da possui espaços administrativos, sala de reuniões, gabinete de crise e uma sala de monitoramento para até seis operadores.

A seguir, é possível visualizar essas e demais competências no organograma da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública de Saquarema.

Figura 3.3.1.1.

Organograma da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública de Saquarema



Fonte: Elaboração própria com base no documento enviado pela Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública.

De acordo com as Leis Complementares nº 59/2020 e nº 60/2021, os cargos distribuídos nessa estrutura seguem as seguintes atribuições:

Assessor de Segurança e Ordem Pública: é responsável por assessorar o secretário nas ações de Segurança e Ordem Pública do município, além de substituir o secretário em ausências eventuais.

Diretor de Fiscalização de Posturas Municipais: é responsável por dirigir o departamento de fiscalização de posturas municipais, assessorar o secretário nas ações de fiscalização de estabelecimentos comerciais e de serviços e comércio ambulante, além de dirigir o licenciamento e funcionamento das atividades econômicas exercidas e áreas particulares e públicas.

Assessor de Apoio de Fiscalização de Posturas Municipais: é responsável por assessorar o secretário na fiscalização nas ações de posturas municipais.

Diretor de Fiscalização e Proteção de Áreas Públicas: é responsável por dirigir o departamento de fiscalização e proteção de áreas públicas, assessorar o secretário nos projetos de preservação e proteção de áreas públicas, assim como determinar medidas de restrição nas áreas públicas.

Assessor de Apoio na Fiscalização de Áreas Públicas: é responsável por assessorar o secretário na fiscalização das ações de proteção nas áreas públicas do município.

Comandante da Guarda Municipal: é responsável por dirigir a Guarda Municipal exercendo o comando da Corporação no Exercício das suas atribuições constitucionais e legais.

Subcomandante da Guarda Municipal: é responsável por assessorar diretamente o comandante da Guarda Municipal no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, inclusive substituindo-o no comando em caso de ausências, por determinação do superior hierárquico.

Comandante da Guarda Ambiental: é responsável por dirigir a Guarda Ambiental exercendo o comando da Corporação no Exercício das suas atribuições constitucionais e legais.

Diretor Adjunto do Centro Integrado de Controle de Operações e Controle: é responsável por dirigir o Centro Integrado de Operações e Controle, organizar atividades internas dos agentes de monitoramento e elaborar medidas de assessorar o secretário nas ações de segurança e proteção.

Coordenador da Defesa Civil: é responsável por coordenar a Defesa Civil exercendo a coordenação da Corporação no Exercício das suas atribuições constitucionais e legais.

Diretor Chefe do Salvamar: é responsável por dirigir o departamento do Salvamar, estabelecendo as diretrizes de trabalho e atividades do departamento.

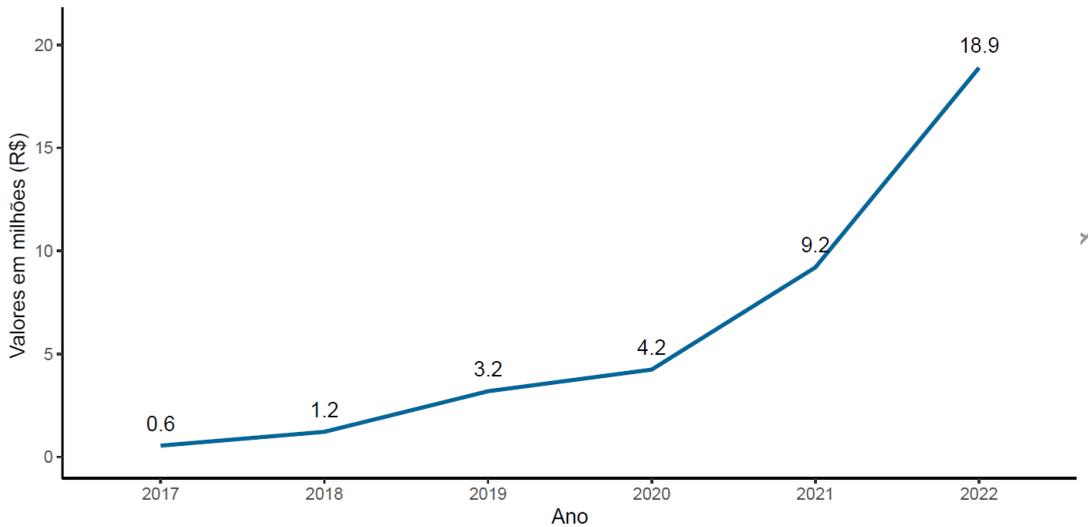
Coordenador de Apoio de Atividades de Ordem Pública: é responsável por coordenar as equipes de trabalho externo em apoio da ordem pública.

Diretor Adjunto de Proteção Áreas Marítimas: é responsável por dirigir a equipe de salva-vidas, além de assessorar o secretário na criação de estratégias de ações de proteção e preservação de áreas marítimas.

A Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública tem previsão orçamentária de R\$ 18,89 milhões para executar em 2022, o que é uma forte evolução em relação aos últimos anos. O orçamento mais do que quadruplicou nos últimos anos, seguindo o aumento das receitas totais do município. Em 2022, o orçamento da segurança pública representou 1,04% do orçamento total do município.

Figura 3.3.1.2.

Evolução do orçamento da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública no tempo (2017-2022)



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência.

3.3.2 Estrutura das Polícias Civil e Militar

O município de Saquarema é atendido pela 124ª Delegacia de Polícia Civil, localizada no bairro de Campo Aviação, próxima a sede da Prefeitura. Na unidade, ocorre os atendimentos ao público, registros de ocorrências, administração de operações policiais, investigações criminais e detenção temporária de suspeitos e presos em flagrante delito. Ao todo, a delegacia possui 26 policiais civis alocados na unidade.

Quanto ao policiamento militar, o município é atendido pela 4ª CIA do 25º Batalhão da Polícia Militar, localizado em Cabo Frio, que conta com 86 policiais, o que representa cerca de 19 policiais para serem alocados por dia no município. Além do patrulhamento convencional, o 25º Batalhão da Polícia Militar implementou, a partir de 2022, a Ronda Escolar do 25º BPM. O serviço oferece apoio militar na segurança das escolas de toda área da Região dos Lagos. Ao todo, existem apenas uma viatura, sendo esta responsável pelo patrulhamento de todo o Batalhão.

Atualmente, o município conta com 29 policiais contratados pelo programa PROEIS, o que implica que a Prefeitura mais que dobra a ostensividade policial com esse convênio, que operam com 5 viaturas e 2 motos da Prefeitura. A alocação e responsabilidade do

patrulhamento do PROEIS é da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública. O município paga R\$ 368,00 por 12 horas de serviço.

3.3.3 Secretarias e Programas Sociais com Interfaces com a Segurança Pública

Este item trata das Secretarias e programas sociais com interfaces com a Segurança Pública do município de Saquarema.

3.3.3.1 Secretaria Municipal de Urbanismo

A Secretaria Municipal de Urbanismo de Saquarema é responsável por conceder licenciamento para obras privadas no município, além de atuar na fiscalização de construção irregulares e comercialização do solo. Hoje, um dos grandes desafios da secretaria relacionado à Segurança Pública no município é impedir a ocupação irregular do solo, que muitas vezes é conduzida com fins comerciais por grupos criminosos organizados.

Para isso, a secretaria trabalha em parceria com dois órgãos públicos: o Inea, responsável pelo controle sobre empreendimentos e atividades em área ambiental no estado; e o CRESCI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis), responsável por fiscalizar e punir a comercialização ilegal de imóveis no Brasil. A Secretaria de Urbanismo tem uma ação proativa no controle do uso do solo no município e conduz ações frequentes de derrubadas de casas que começam a ser erguidas de forma irregular.

Entre 2021 e 2022, foi registrado a abertura de 1.761 processos administrativos por obra irregular e parcelamento do solo. Segundo o relatório (Anexo III), ocorrem 184 demolições, 4.048 notificações, 75 autos de infração e 2.894 embargos registrados. Esse trabalho é, entretanto, bastante desafiador visto devido à forte demanda por moradia de novos moradores que buscam se mudar para Saquarema devido à extensa rede de proteção social e benefícios que o município oferece e a ausência de oferta de habitações populares.

A Constituição Brasileira determina que o ordenamento territorial das cidades seja feito por meio de “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, VIII). Ela também indica o Plano Diretor como o “instrumento básico da política urbana” (§ 1^a do artigo 182), com a responsabilidade de determinar o regime jurídico da propriedade urbana, definindo as exigências para que se cumpra a sua função social (§ 2^o do artigo 182).

Em dezembro de 2021, foi aprovada a Lei Complementar nº 71 que institui o Plano Diretor Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Saquarema. O projeto tem como intuito guiar e ordenar o crescimento e expansão da cidade para os próximos 10 anos. Distribuído em 8 capítulos, o documento prevê orientar a atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como a expansão urbana e rural do município. Cabe a este também a promoção da função social da cidade e a melhoria da qualidade de vida da população.

Dentre as políticas de ordenamento territorial, o Plano Diretor avalia as áreas de especial interesse social. Segundo o artigo 131, estas “são porções do território destinadas, predominantemente, a moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares”.

O artigo ainda prevê a provisão de novas Habitações de Interesse Social (HIS), destinada a famílias de baixa renda, podendo ser construídas através de promoção pública ou privada, e Habitações de Mercado Popular (HMP), destinada a equipamentos públicos urbanos e comunitários, áreas verdes e comércios e serviços locais. As classificações de HIS quanto as faixas de renda familiar as quais se destinam serão estabelecidas no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Dessa forma, o planejamento da seção tem como objetivo garantir o direito à moradia à toda população e promover a inclusão sócio territorial de populações em condições de vulnerabilidade social e excluídas do mercado imobiliário. Segundo a secretaria, o município possui cerca de 5 mil lotes públicos disponíveis para viabilização do projeto.

3.3.3.2 Secretaria Municipal da Mulher

A Secretaria Municipal da Mulher é responsável por uma ampla rede de atendimento a mulheres vítimas de violência. Através do órgão, as vítimas têm acesso ao atendimento psicológico, assistência jurídica e assistência social, além a estrutura e protocolo de atendimento do Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM).

Em média, a secretaria recebe cerca de 50 novos atendimentos por semana. Segundo dados da instituição, o órgão recebeu mais de mil entradas só em 2021. Os atendimentos são feitos após encaminhamentos de delegacias, clínicas, hospitais e ou mesmo pela procura direta das mulheres. Durante o processo de acolhimento, o profissional técnico realiza o preenchimento da Ficha de Atendimento referenciada pelo CRAM, onde é possível coletar os microdados e registrar a trajetória da violência das usuárias.

Nos casos graves, há a possibilidade de encaminhar as mulheres agredidas e seus filhos a um abrigo, onde ficam isoladas, sem comunicação e contato com o agressor. O local é gerenciado pelo governo do estado e a transferência é de responsabilidade do município. Contudo, foi relatado que o tempo de permanência no local é baixo, visto que é um processo muito difícil de isolamento total com o mundo externo.

A secretaria oferece ainda programas voltados para o atendimento, apoio, conscientização e autoestima mulheres dentro do município. Ao todo, existem 10 programas em funcionamento:

Programa Aluguel Social: de acordo com a Lei N° 2.053/2021, caso necessite de uma nova moradia, o programa garante o auxílio de no máximo R\$600,00 mensais para custear o valor referente a um aluguel. O benefício é concedido pelo prazo de 12 meses, permitida a prorrogação por um período igual, em caso de justificada a necessidade. Atua em parceira com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Programa Guarda Maria da Penha: realizado pela Guarda Civil Municipal, consiste na realização de visitas periódicas às residências de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar que possuem medida protetiva determinada pela Justiça. Atua em parceria com a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública.

Programa Mais Perto de Você: realiza palestras sobre a violência doméstica dentro das unidades escolares. Atua em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia e ocorre 4 vezes por mês.

Programa Maria da Penha Vai à Escola: promove a conscientização sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres através de palestras e cartilhas oferecidas aos alunos de unidades escolares e cursos técnicos. Atua em parceria com a Secretaria Municipal de Educação e ocorre 2 vezes por mês.

Programa Quebrando o Silêncio: consiste na instalação de adesivos QR Code em banheiros femininos públicos e privados com o intuito de estabelecer contato direto com o CRAM, onde a mulher vítima de violência terá acesso aos serviços de atendimento social, jurídico e psicológico. Promovido pela Secretaria Municipal da Mulher.

Programa Dia da Beleza: oferece serviços de autoestima e cuidado para mulheres assistidas pela instituição. Promovido pela Secretaria Municipal da Mulher, com frequência mensal.

Programa Grupo de Apoio: oferece rodas de conversas, mediada por profissionais de psicologia, a mulheres que participam de atendimentos psicológicos no órgão. Promovido pela Secretaria Municipal da Mulher, com frequência mensal.

C.A.P.O- Centro de Apoio a Pacientes Oncológicos: oferece serviços de atendimento social, jurídico e psicológico voltado a mulheres oncológicas, com o intuito de fortalecer os laços entre as pacientes diagnosticadas, além de oferecer acolhimento, informação e envolvimento em atividades preventivas e sociais. Promovido pela Secretaria Municipal da Mulher.

Programa Mulher no Mercado de Trabalho: fica a disposição para elaboração de currículos e cadastramentos em sites de empregos. Promovido pela Secretaria Municipal da Mulher.

Programa de Recuperação e Reeducação do Agressor: oferece acompanhamento psicossocial e programas de recuperação e reeducação, uma vez por mês no Fórum de Saquarema, seguindo a Lei N° 13.984/2020.

3.3.3.3 Secretaria Municipal e Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia

A Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia é responsável pela provisão de creches, Educação Infantil e Fundamental I e II em toda extensão do município. Ao todo, existem 63 unidades escolares no território, sendo 36 EMEF (Escola Municipal de Ensino Fundamental), 16 creches e 11 casas-creche. Além dos segmentos, 8 das escolas ainda atendem alunos matriculados no programa EJA (Educação para Jovens e Adultos).

De acordo com dados da secretaria, o município possui cerca de 6.360 matrículas no Ensino Fundamental I, 4.270 no Ensino Fundamental II e 2.490 em creches e casas-creche em todo município. Ainda segundo o órgão, não existem maiores filas de espera no município tanto para rede de ensino, como para o programa de creches. Ressalte-se que, desde 2018, o município tem investido fortemente na ampliação de creches, em horário parcial e integral, para atender as famílias saquaremenses. A previsão é que nos próximos meses inaugure mais 5 unidades no município.

Outro investimento fundamental na educação básica do município foi o Programa Municipal de Educação Solidária. Este destina R\$300,00 mensais, como bolsa de manutenção, aos estudantes regularmente matriculados no período noturno, no ensino médio das escolas públicas de ensino, na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e nos cursos preparatórios para o Exame Nacional Para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), conforme a Lei nº 2.189, de 28 de janeiro de 2022.

Como resultado, de 2021 até o outubro de 2022, o número de alunos matriculados no EJA aumentou em quase 200%, saindo de 447 para 1340 o número de alunos matriculados, segundo a prefeitura. Ao todo, 1.499 alunos já foram beneficiados pelo programa de transferência de renda. A intenção é que o número continue a crescer com mais vagas destinadas ao público.

Outro programa de incentivo essencial para o desenvolvimento socioeducacional no município é o Programa Conexão Universitária, da Lei N° 2.141/2021. Com o intuito de promover políticas públicas para qualificação e formação acadêmico-profissional, o projeto concede bolsas em três modalidades: (i) Conexão do Futuro, para novas tecnologias; (ii) Conexão técnico, para ensino técnico e profissionalizante de nível de ensino médio; e (iii) Conexão universitária, para ensino superior e pós-graduação.

O município também possui o programa Gratificação de Incentivo ao Desempenho da Escola (GIDE), da Lei N° 2.232/2022. Através da iniciativa, é concedida mensalmente aos profissionais do magistério, incentivos financeiros mediante avaliação e desempenho individual e coletivo das unidades escolares do município. O intuito é que, a partir do programa, o desempenho educacional atinja números satisfatórios de avaliação, com base no Plano de Metas estabelecido. O programa promove ainda a “Prova Educa Saquá”, que avalia os rendimentos escolares dos alunos do primeiro e segundo segmento do ensino fundamental e EJA.

O incentivo à educação básica e continuada e esforço de políticas de combate às desigualdades são medidas elementares para prevenção da violência e criminalidade nos espaços urbanos. Nesse sentido, essas iniciativas da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia apresentam uma expectativa muito positiva para fortalecimento da Segurança Pública no município, ainda que necessite de possíveis revisões.

Já no que diz respeito à prevenção à violência dentro do ambiente escolar, a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia, em parceria com o 25°

Batalhão de Polícia Militar, promove dentro das unidades escolares o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD. O critério de seleção para escolas ocorre mediante a necessidade de intervenção em unidades com episódios de violência ou uso de drogas.

3.3.3.4 Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social é o órgão responsável pela garantia a proteção social da comunidade e o enfrentamento de suas dificuldades, por meio de prestação de serviços, atendimento especializado, programas e outros. Sua estrutura conta com 5 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 1 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). O primeiro é responsável por atendimentos e oferta de serviços de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Em Saquarema, as unidades estão localizadas nos bairros: Raia, Bonsucesso, Jaconé, Rio de Areia e Sampaio Correa.

Já o CREAS oferece apoio e orientação às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e/ou social por violação de direitos e fica localizado no Centro Administrativo, em Rio da Areia. Obrigatoriamente, a unidade oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Além de oferecer outros serviços, como Abordagem Social e Serviço para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias.

O equipamento também é responsável pelo atendimento à população em situação de rua, disponibilizando atendimento técnico, ambiente para higiene pessoal e abordagem noturnas uma vez ao mês. Hoje, de acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Saquarema possui 38 indivíduos cadastrados como pessoas em situação de rua. Contudo, o município não possui um levantamento próprio, tão pouco um centro administrativo para os dados.

Compete ao CREAS também o acompanhamento de jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e prestação de serviços à comunidade. Para

isso, o equipamento é responsável pelo acompanhamento técnico familiar e por encaminhar o jovem para o cumprimento das medidas em secretarias e instituições parceiras. Hoje, o município possui 2 jovens em acompanhamento.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social trabalha ainda em parceria com o Conselho Tutelar para o atendimento de crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade social e/ou familiar. Este é responsável pelo acolhimento jurídico do vulnerável, enquanto o equipamento realiza o acompanhamento socioeconômico da família. Em casos de abrigamento, o município possui um abrigo especializado com capacidade para 20 crianças e adolescentes.

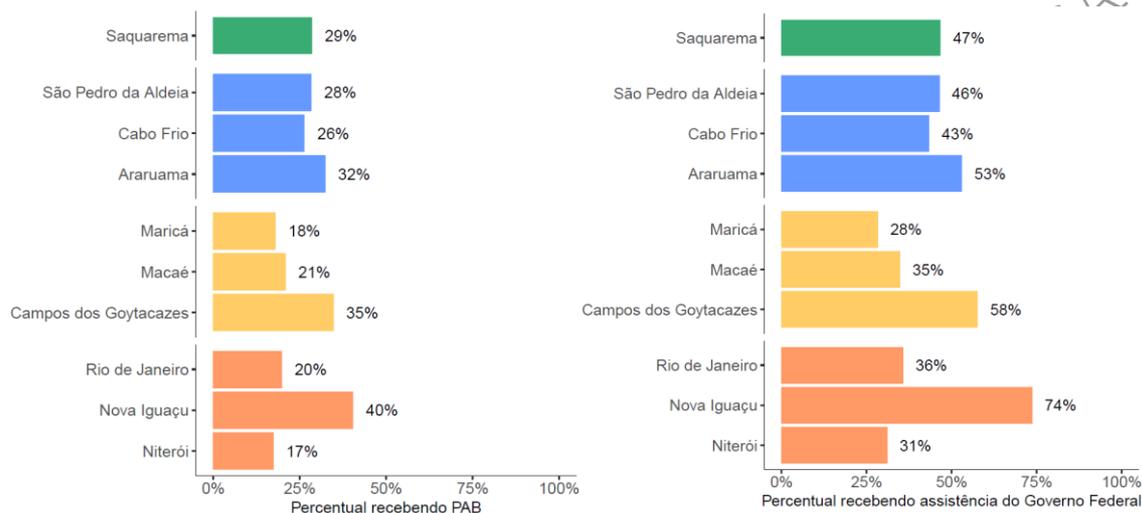
Referente ao quantitativo de pessoas que recebem programas de transferência de renda, Saquarema possui uma série de benefícios, sendo estes tanto municipais como federais. Entre os benefícios oferecidos pelo Governo Federal estão o Programa Auxílio Brasil (PAB) e Benefício de Prestação Continuada, ambos concedidos através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Em 2020, foi implementado o programa de assistência chamado de auxílio emergencial, com objetivo de complementar a renda as pessoas desempregadas durante a pandemia da COVID-19. Em outubro de 2021, o programa mudou de nome e foi estendido até o final do ano corrente. Agora, ele se chama Programa Auxílio Brasil, conhecido pela sigla PAB. O programa destina cerca de R\$ 600,00 por família cadastrada do CadÚnico.

Na figura abaixo têm-se os dados do PAB de Saquarema e municípios selecionados. As estatísticas se referem até fevereiro de 2023. Cerca de 25332 pessoas receberam recursos do PAB, o que representa 29% da população de Saquarema. Saquarema tem a terceira maior proporção de pessoas recebendo tais recursos, ficando atrás de Araruama, Campos dos Goytacazes e Nova Iguaçu. No mesmo a direita, podemos ver que 41465 recebem algum auxílio do governo federal. Este valor representa 47% da população saquaremense.

Dentre os municípios selecionados para fazer a comparação, Saquarema tem a terceira maior proporção de pessoas recebendo algum auxílio do governo federal, ficando atrás de Araruama, Campos dos Goytacazes e Nova Iguaçu.

Figura 3.3.3.4.1
Proporção da população recebendo assistência
(Fev/2023)

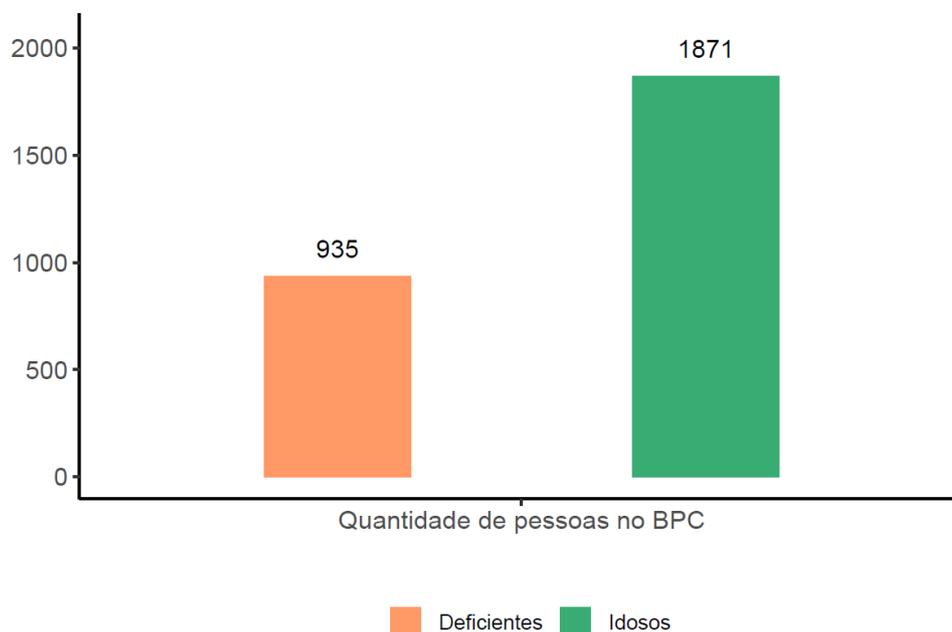


Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Cidadania/SENARC. Para calcular a quantidade de pessoas recebendo algum auxílio do governo federal, somamos a quantidade de beneficiários dos seguintes programas: (i) primeira infância, (ii) composição familiar, (iii) superação da extrema pobreza, (iv) compensatório transitório, (v) extraordinário e (vi) complementar.

O gráfico a seguir apresenta as estatísticas das pessoas que recebem recursos do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os beneficiários são separados em dois grupos, idosos e pessoas portadoras deficientes.

Figura 3.3.3.4.2

Quantidade de beneficiários do BPC em Saquarema (2022)



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Cidadania/SENARC.

A partir de 2021, o município passou também a investir na ampliação dos programas de transferência de renda. Neste ano, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social criou dois programas: o Cartão Cidadania e o Cartão Família Saquaremense. Ambos têm o intuito de atender pessoas em situação de vulnerabilidade social e/ou em situação de risco pessoal, sendo o segundo em especial às famílias com dificuldades financeiras advindas da pandemia do COVID-19. Para os dois benefícios, o valor oferecido é de R\$ 300,00. Em casos específicos de muita vulnerabilidade, a família pode receber os dois programas simultaneamente, somando R\$ 600,00. Em 2022, o cartão cidadania tem cerca de 745 beneficiários. Já o Programa Família Saquaremense beneficia 17.500 pessoas no município

Ainda em 2022, o município criou o Programa Municipal de Incentivo à Educação, Desenvolvimento Econômico, Economia Solidária e Combate à Pobreza, com base na Lei N° 2.189/2022. O projeto prever a criação do Banco Comunitário Popular de Saquarema e a implementação da Moeda Social Saquá, para fomentar o desenvolvimento socioeconômico do município a partir do consumo local.

De acordo com os responsáveis, a intenção é que o benefício Cartão Família Saquaremense seja substituído pelo novo programa e o valor antes recebido se converta na Moeda Social. Além disso, o Banco Comunitário Popular poderá ser usado por todos os cidadãos, empreendedores e fornecedores do município sem taxa de abertura ou manutenção. Estima-se também, através do banco, a centralização e pagamento de todos os demais benefícios sociais, folha de servidores e fornecedores do município.

3.3.4 Sistemas de Informação, Comunicação e Integração entre Agências de Segurança Pública no Município

A provisão de segurança pública depende da integração de vários atores que operam na rua. Nesse sentido, a existência de sistemas de informação e comunicação para despacho, resolução e registro de ocorrências é muito importante para a boa integração entre as partes, assim como para supervisão e avaliação do trabalho das instituições em campo. Esta seção busca descrever os instrumentos formais e informais em operação no município.

A Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública e a Guarda Municipal não contam com um sistema informatizado de registro de ocorrências. Os guardas reportam as principais ocorrências de forma manual em um livro, sem maiores padronizações. Na 4ª Companhia da Polícia Militar do 25 BPM, desde julho de 2022, os agentes passaram a utilizar o sistema de informação online Boletim de Ocorrência Policial Militar (BOPM), via aplicativo. Antes disso, os registros eram feitos no papel, como em demais municípios do Rio de Janeiro. Considera-se este um importante avanço para a digitalização dos dados e análises criminais.

A análise criminal é centralizada na unidade P3 do 25º Batalhão da Polícia Militar em Cabo Frio. A equipe da P3 da unidade tem acesso à plataforma do ISGeo, o que possibilita a visualização de manchas criminais e identificação de locais e horários em que determinado crime pode acontecer. Entretanto, o 25º Batalhão da Polícia Militar dedica-se mais ao preenchimento diário do próprio sistema de ocorrências georreferenciado com os indicadores criminais estratégicos do estado (CVLI, roubo de

rua, roubo de veículo e roubo de carga), uma vez que consideram que algumas ocorrências não estão bem mapeadas no ISPGeo. Essa análise fica disponível dentro do batalhão e não possui cruzamento com outras linhas de dados.

A comunicação entre agentes de segurança na rua ainda carece de melhoramento. O Centro de Operações e Controle do município conta apenas com representantes do poder municipal. O principal canal de comunicação do cidadão para demandar atendimento de órgãos de segurança pública é o número 190, cujo atendimento é feito pela equipe do 25º BPM. Foram reportadas dificuldades para prover um bom atendimento ao cidadão e receber as demandas, que são repassadas aos policiais militares via rádio analógico ou via WhatsApp.

O despacho de ocorrências e contato com os guardas municipais, policiais operando sob o PROEIS e com policiais em serviço para a PMERJ é feito, sobretudo, via WhatsApp. Existe uma previsão de instalação de uma antena e compra de rádios digitais para serem distribuídos até março de 2023, com previsão de que guardas municipais e agentes atuando sob o PROEIS façam uso do equipamento. Isso permitirá integrar o sistema da 4ª CIA/25a BPM à central de 190 no Rio de Janeiro, despachar as demandas pelos aparelhos e assim permitir um contato entre policiais e guardas de forma mais institucionalizada.

O município não possui hoje nenhuma instância formal para coordenação e integração de ações entre instituições de segurança pública. O secretário de segurança Evanilson Andrade garante um bom relacionamento com o Tenente Genilson, comandante da 4ª CIA/25º BPM, e com o tenente-coronel Leonardo Oliveira, comandante do 25º Batalhão de Polícia Militar. O Secretário reportou estar em frequente contato e se reunir duas vezes por mês com o comandante da 4ª CIA para discutir ações integradas entre prefeitura e polícia militar.

O relacionamento com a 124ª Delegacia de Polícia Civil, por sua vez, ocorre por intermédio do delegado responsável. Além deste, a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública ainda possui contato com o Chefe de Delegacia, inspetor Jair. Contudo,

a comunicação para aquisição de dados e informações por parte da Secretaria com a 124 DP^a ainda possui desafios a serem superados.

Saquarema conta com uma repartição do Ministério Público do Estado do Rio Janeiro (MPRJ) no território. Contudo, a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública não possui contato direto com o promotor da repartição. Atualmente, o único ponto de contato da secretaria com o MPRJ do município são os guardas municipais alocados na instância. Quanto ao Tribunal de Justiça, o órgão não tinha contato com o anterior Juiz da Comarca. Contudo, um novo Juiz assumirá a Comarca, tendo este participado de uma entrevista e oficina durante a elaboração do plano. Logo, estima-se que o relacionamento poderá ser mais próximo,

Não foi identificado se as reuniões de Nível 3 e 4 do Sistema Integrado de Metas ainda ocorrem, mas a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública também não participa delas. O órgão não possui uma agenda regular de encontros entre os equipamentos internos da secretaria. Dito isso, reuniões internas para discutir temas da segurança pública do município ocorre conforme a necessidade, como em casos grandes eventos e episódios específicos de violência.

O município possui um Conselho Comunitário de Segurança (CCS), este responsável pela comunicação entre a sociedade civil e as Secretarias de Estado de Polícia Civil e de Polícia Militar. O Conselho se reúne toda primeira quarta-feira do mês para discutir estratégias de redução da violência, da criminalidade e a atuação das instituições policiais. A Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública, habitualmente, participa dos encontros mensais, contudo não existe uma obrigatoriedade do órgão de atuar em parceria com o Conselho.

4. Objetivos, Eixos e Ações Estratégicos

A partir do diagnóstico levantado, esta seção busca exemplificar visão e objetivos estratégicos do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social. Além disso, serão apresentados os eixos de atuação propostos, bem como a Teoria da Mudança com as ações factíveis sugeridas para cada eixo. Por fim, esta seção também abordará as metas e indicadores do Plano Municipal, a partir de um plano de monitoramento.

4.1 Visão e Objetivos estratégicos

A visão define onde a Prefeitura pretende estar ou pelo que deseja ser reconhecida no futuro. Corresponde à idealização, ao estabelecimento do futuro desejado, dentre os futuros possíveis para a segurança municipal. A declaração de visão deve canalizar positivamente os anseios coletivos da prefeitura e de seus servidores em direção aos seus objetivos.

Para trabalhar o conceito, no dia 10 de novembro de 2022, foi realizada a oficina com participação de representantes da Prefeitura, bem como com outros atores envolvidos, sobre a temática de segurança pública, de forma direta ou indireta.

A oficina foi dividida nos seguintes momentos:

1. Apresentação da primeira versão diagnóstico, levantado em 2022;
2. Debate em grupos sobre quais são as principais variáveis do diagnóstico classificando-as em forças, fraquezas, oportunidades e ameaças e assim construindo a matriz SWOT;
3. Divisão em novos grupos para pensar qual deveria ser a missão da Prefeitura na área de segurança pública;
4. Por fim, definição dos elementos da visão de futuro, com o debate orientado em como o município deve estar dentro dos próximos 10 anos para atingir o futuro desejado.

A partir das discussões dos grupos, foi possível extrair os elementos para referenciar a definição da visão do município, resultado na frase:

“Ser referência em segurança cidadã por meio de ações integradas e políticas de prevenção social.”

Uma correta definição de objetivos estratégicos pode assegurar um caminho mais adequado para alcançar a visão estabelecida. Isso porque os objetivos estratégicos fornecem uma visão de futuro e direcionam a organização de forma clara e concisa para um determinado caminho. Ou seja, estabelecem os resultados que se pretende atingir dentro de um período estipulado.

Com base nas metodologias aplicadas, estabeleceu-se, então, os objetivos estratégicos para o Plano Municipal de Segurança e Defesa Social, listados a seguir.

Baixa criminalidade violenta: pretende-se reduzir ou manter estáveis os indicadores de crimes violentas letais intencionais (CVLI), roubos e mortes no trânsito do município.

Alta sensação de segurança: deseja-se aumentar a percepção de segurança no município, assegurando que Saquarema seja uma cidade onde as pessoas se sintam seguras em andar ruas. Nota-se que a percepção de violência, algumas das vezes, não está necessariamente relacionada aos índices criminais, mas sim à atenção empenhada aos assuntos de segurança e ordenamento do espaço público.

Ausência de grupos criminosos com controle ostensivo armado: espera-se controlar a presença de grupos criminosos comercializando bens e serviços de forma ilícita, a fim de preservar a baixa exposição no território. Isso porque, segundo o diagnóstico, não foi constatado a presença de grupos milicianos ou de tráficos de drogas expondo armas em vias públicas, uma exceção para o estado do Rio de Janeiro.

Crescimento ordenado: espera-se impedir a ocupação e comercialização ilegal do solo e construções irregulares em Saquarema. Ademais, estima-se que o município atravesse um crescimento demográfico e econômico mediante ao aumento orçamentário oriundo das rendas petrolíferas. Logo, o objetivo também estima controlar os impactos da pressão populacional.

Baixa criminalidade violenta a longo prazo e interrupção do ciclo de violência familiar: trata-se de objetivos de longa maturação. A partir de políticas de prevenção social, pretende-se estimular o desenvolvimento infantil e a proteção de crianças, jovens e mulheres, resultando na redução da criminalidade violenta no futuro.

4.2 Eixos de Atuação

Para orientar o alcance dos objetivos estratégicos, propõe-se estruturar o Plano Municipal de Segurança e Defesa Social em quatro eixos de atuação: Policiamento e Justiça, Urbanismo, Fiscalização Administrativa e Prevenção Social.

Figura 4.2.1

Eixos de ações do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social



Fonte: Elaboração própria.

O eixo de **Policiamento e Justiça** compreende as ações que envolvem diretamente a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública. Ainda que as ações de policiamento e Justiça Criminal não sejam de responsabilidade do poder municipal, cabe ao município utilizar a Guarda Municipal no patrulhamento local, além de organizar e coordenar as diferentes agências de segurança pública para promover o controle da criminalidade e estabelecer mecanismos de controle de desvios de conduta de agentes públicos municipais, sendo essas ações cruciais para o alcance dos objetivos.

O eixo de **Urbanismo**, por sua vez, detalha as ações que envolvem diretamente as secretarias de Segurança e Ordem Pública e Urbanismo. Para isso, cabe ao município a execução de demandas relacionadas à alteração do espaço urbano da cidade e a oferta de serviços populares habitacionais a fim de inibir o mercado ilícito.

Já o eixo de **Fiscalização Administrativa** detalha também ações que envolvem diretamente a Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública. Compreende as estratégias a fim de reduzir a perturbação do sossego, combater a desordem urbana e ainda coordenar o fluxo e a circulação veículos nas vias públicas.

Por último, o eixo de **Prevenção Social** detalha as ações que envolvem diretamente as pastas de Educação e da Mulher. O poder municipal possui grande responsabilidade nas ações voltadas proteção de mulheres, crianças e adolescentes. Dessa forma, cabe à Prefeitura a elaboração e execução de demandas voltadas para o enfrentamento à violência contra mulher e a redução da exposição de crianças e adolescentes à violência.

4.3 Teoria da Mudança

Esta seção detalha a Teoria da Mudança com as ações que compõem cada um dos quatro eixos, os produtos e os resultados esperados que, conseqüentemente, garantem o cumprimento dos objetivos estratégicos do Plano.

A Teoria da Mudança, também conhecida como Modelo Lógico ou Matriz Lógica, consiste no instrumento de avaliação de políticas públicas que expõe de forma simples e visual as intervenções de um programa ou plano e os resultados e impactos esperados. Segundo o Guia de Avaliação de Políticas Públicas (Inep, 2018), a Controladoria Geral da União (CGU) recomenda que todas as políticas públicas sejam acompanhadas por um modelo lógico. Para o Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, a utilização do modelo permite pontuar quais as mudanças esperadas a partir da implementação das ações propostas e assim mostrar o caminho para alcançar os objetivos estratégicos desejados.

A Tabela 4.3.1 apresenta a Teoria da Mudança proposta para o Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Saquarema, as ações estão horizontalmente conectadas com os produtos, para conseqüentemente atingir os resultados e gerar os impactos esperados. As ações necessárias e factíveis de serem executadas estão organizadas em quatro eixos de atuação: Policiamento e Justiça, Urbanismo, Fiscalização Administrativa e Prevenção Social.

PRÉVIA DISPONÍVEL PARA CONSULTA PÚBLICA

Tabela 4.3.1

Teoria da Mudança

EIXOS	AÇÕES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS/OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
POLICIAMENTO E JUSTIÇA	Criar uma Central de Atendimento unificada (Ouvidoria) para receber denúncias e solicitações da população, incluindo questões de ordem pública, segurança e desvio de conduta de agentes públicos**	Sistema institucional de monitoramento contínuo dos problemas locais e despacho para órgãos competentes	Aumento da pronta-resposta dos agentes de segurança	Baixa criminalidade violenta e alta sensação de segurança
	Instalar câmeras para captação das placas dos veículos nas principais entradas e saídas da cidade e utilização de sistema de inteligência conectado com os sistemas do Governo do Estado e da PRF (cercamento eletrônico)			
	Aprimorar estrutura de comunicação entre agentes de segurança			
	Criar um Observatório que estructure e analise dados de crime e violência no município**	Melhor análise e monitoramento das informações	Desenho de ações públicas focada no problema	
	Criar Gabinete de Gestão Integrada Municipal para promover ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade*	Ação integrada entre órgãos de segurança pública		
	Ampliar o uso do Centro Integrado de Operações e Controle*			

Continuação da tabela 4.3.1

Teoria da Mudança

	Contratar PROEIS para atuar nas demandas da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública			
	Elaborar plano de patrulhamento integrado entre Guarda Municipal e PMERJ*			
	Implementar um plano de seleção, capacitação e promoção para Guardas Municipais**	Guardas capacitados e patrulhamento revisado focado no problema	Dissuasão criminal	
	Criar uma corregedoria para supervisionar os funcionários da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública**	Identificação precoce de desvio de conduta de agentes públicos municipais	Baixa corrupção de agentes públicos	Ausência de territórios com controle ostensivo armado
	Criar um sistema de premiação não financeira para instauração de inquéritos sobre apreensão de arma de fogo**	Apresentação de autores perante a Justiça	Redução de indivíduos portando ilegalmente arma de fogo	
URBANISMO	Melhorar a iluminação e ordenamento urbano	Espaço urbano iluminado, ordenado e com câmeras de vigilância instaladas	Redução oportunidades para ocorrências de eventos criminais nas vias públicas	Baixa criminalidade violenta e alta sensação de segurança
	Colocar câmeras de vigilância em pontos estratégicos			
	Estabelecer parcerias com instituições (ex. INEA, CRESCI) para identificar e controlar construções irregulares e sua comercialização	Emissão de notificações, embargos e autos de infração	Controle de construções irregulares	Crescimento ordenado
	Alocar equipe para demolição de construções irregulares identificadas	Demolição de construções irregulares		

Continuação da tabela 4.3.1

Teoria da Mudança

	Demarcar e cercar as áreas públicas municipais desocupadas	Áreas públicas demarcadas e identificadas		
	Estabelecer parceria com a Polícia Civil e o Ministério Público para envio de provas de estruturas criminosas voltadas para ocupação irregular*	Punição criminal das organizações criminosas		
	Implementar programas de habitação popular em pequena escala e integrada com a cidade**	População residindo em habitações regulares e de melhor qualidade	Redução da demanda para mercado de terrenos e habitações ilegais	
FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	Informar e aplicar o código de postura municipal	População respeitando as regras de postura municipal	Ordenamento do espaço público	Alta sensação de segurança
	Fiscalizar transporte irregular	Motoristas dirigindo e estacionando de acordo com as regras de trânsito		
	Apreender veículos irregulares			
	Multar e rebocar veículos parados em locais proibidos			
	Implementar ações educativas sobre segurança no trânsito*			
	Solicitar execução de operações de Lei Seca		Redução de acidentes	Baixa criminalidade violenta (mortes no trânsito)

Continuação da tabela 4.3.1

Teoria da Mudança

PREVENÇÃO SOCIAL	Ampliar a oferta de creches e espaços de desenvolvimento infantil*	Estímulo ao desenvolvimento infantil integral	Redução da propensão criminogênica	Baixa criminalidade violenta a longo prazo	
	Implementar um currículo de intervenção educacional de alta qualidade em tempo integral nos espaços de desenvolvimento infantil desde a infância até os 5 anos de idade*				
	Implementar programas de acompanhamento e capacitação de responsáveis legais, em situação de alta vulnerabilidade social, para manter e promover a saúde desde a gestação até os 5 anos de idade**				
	Implementar o sistema de identificação precoce para alunos com risco de abandono escolar e direcionar acompanhamento**	Aumento da presença do aluno e engajamento em atividades escolares	Redução da exposição criminal e do envolvimento infracional na puberdade e adolescência		
	Ampliar o turno escolar com atividades de reforço de aprendizagem e de esporte com foco em alunos com baixo rendimento escolar*				
	Implementar programas e currículos voltados para reduzir o comportamento impulsivo e automático**				
	Implementar programa de acompanhamento de jovens em situação de desengajamento escolar**				
	Expandir a campanha de conscientização e prevenção à violência doméstica*	Mulheres, crianças e adolescentes vítimas de violência amparadas	Reduzir a revitimização de mulheres		Interrupção do ciclo de violência familiar
	Implementar programas de apoio financeiro, psicológico e jurídico para mulheres vítimas de violência*				

Continuação da tabela 4.3.1

Teoria da Mudança

	Implementar plano de patrulhamento para vítimas que estão em cumprimento de medidas protetivas e demais casos de violência contra a mulher (Ex. Patrulha Maria da Penha)			
	Garantir acesso à abrigo para mulheres vítimas de violência			
	Implementar programas com foco na conscientização e responsabilização do comportamento violento do agressor**	Conscientização dos agressores sobre crimes cometidos e desejo de mudança		
	Implementar programas de identificação e de denúncia de violência doméstica para crianças e adolescentes dentro das escolas*	Expansão e fortalecimento dos canais de denúncias	Reduzir a exposição de crianças à violência doméstica	
	Ampliar o mandato da Secretaria Municipal da Mulher para atuar proativamente junto com Conselho Tutelar nos casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes*			

Fonte: Elaboração própria.

PRÉVIA DISPONÍVEL P...

4.4 Projetos Estratégicos

As ações listadas na Tabela 4.3.1 são amplas e ambiciosas, mas são factíveis de serem implementadas porque muitas dessas ações já foram executadas ou estão em andamento. As ações que ainda não foram iniciadas estão marcadas com asterisco (*). Dentre essas ações, marcamos com dois asteriscos (**) as que são mais estruturantes e complexas para serem executadas. Recomenda-se que essas ações sejam consideradas projetos estratégicos, que precisam ser acompanhados em detalhes pelas fóruns de gestão. A lista abaixo ordena esses projetos por ordem de prioridade e execução, em que a prefeitura pode contar com ajuda externa para ajudar a estruturá-los.

1. Criar um Observatório que estruture e analise dados de crime e violência no município.
2. Implementar o sistema de identificação precoce para alunos com risco de abandono escolar e direcionar acompanhamento.
3. Criar uma Central de Atendimento unificada (Ouvidoria) para receber denúncias e solicitações da população, incluindo questões de ordem pública, segurança e desvio de conduta de agentes públicos.
4. Criar uma corregedoria para supervisionar os funcionários da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública.
5. Implementar programas de habitação popular em pequena escala e integrada com a cidade.
6. Implementar um plano de seleção, capacitação e promoção para Guardas Municipais.

Além desses projetos, sugerimos que a Prefeitura de Saquarema invista em programas que buscam lidar com causas estruturais da violência. Esses programas estão sendo recomendados com base em evidências científicas de que programas com esses objetivos tiveram impacto em reduzir a violência.

1. Implementar programas e currículos voltados para reduzir o comportamento impulsivo e automático.

2. Implementar programas de acompanhamento e capacitação de responsáveis legais, em situação de alta vulnerabilidade social, para manter e promover a saúde desde a gestação até os 5 anos de idade.
3. Implementar programas com foco na conscientização e responsabilização do comportamento violento do agressor.
4. Criar um sistema de premiação não financeira para instauração de inquéritos sobre apreensão de arma de fogo.
5. Implementar programa de acompanhamento de jovens em situação de desengajamento escolar.

Entretanto, é fundamental não apenas implementá-los, mas testá-los com protocolo de avaliação para podermos aprender se de fato são capazes de reduzir a violência. O Observatório ser um local para acompanhar e avaliar projetos-piloto desses programas e Saquarema pode ser exemplo nacional de município que desenha programas de segurança pública com base em evidências.

4.5 Indicadores e Metas

Esta etapa consiste em processos de análise e acompanhamento dos resultados ligados à implementação do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social. Este processo tem como objetivo confirmar se as metas traçadas estão sendo atingidas, ou ainda estabelecer um possível redirecionamento, caso necessário. Para tanto, na tabela 4.5.1, são monitoradas as metas a partir de indicadores de criminais e educacionais, em sua maioria.

A definição de metas quantitativas é essencial para a avaliação da eficácia da política. O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados faz parte, então, do desenho da política. Após a implantação da política pública, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas. Dessa forma, são apresentadas as metas finalísticas por eixos de ações, ou seja, que buscam oferecer critérios objetivos para identificar se o plano está alcançando os objetivos estratégicos.

O Plano Municipal de Segurança e Defesa Social aborda a questão da segurança de forma multidimensional, onde áreas como seguridade social e educação tem um papel importante para o projeto. Entretanto, é importante lembrar que o objetivo geral do Plano é a redução dos indicadores de violência do município, sendo esses indicadores os mais importantes para avaliar a execução do projeto em geral, e os outros projetos individualmente.

PRÉVIA DISPONÍVEL PARA CONSULTA PÚBLICA

Tabela 4.5.1
Plano de monitoramento

Eixos	Indicadores	Descrição	Fonte	Frequência de atualização	Valor de referência (2022)	Meta		
						1 ano	5 anos	10 anos
POLICIAMENTO E JUSTIÇA	Taxa de elucidação de mortes violentas intencionais elucidadas pela polícia civil	Número de mortes violentas intencionais com autoria identificada sobre o total de mortes violentas ocorridas no período de referência	PCERJ	Trimestral*	23% (2020)	30%	40%	50%
	Taxa de mortes violentas com denúncia apresentada à Justiça	Porcentagem das denúncias julgadas que foram julgadas precedentes pelo TJRJ.	Promotoria Criminal de Saquarema	Trimestral*	0%	10%	25%	50%
	Taxa de mortes violentas intencionais com sentença de pronúncia	Porcentagem dos novos inquéritos que foram finalizados (denúncia + arquivamento + acordo de não persecução penal) no período analisado.	Comarca de Saquarema	Trimestral*	0%	5%	20%	35%
URBANISMO	Taxa de mortes violentas/100 mil habitantes	Número de mortes violentas multiplicada por cem mil sobre o número de habitantes.	ISP/RJ	Mensal	27	22	15	10
	Taxa de roubo de rua/100 mil habitantes	Número de roubos de rua multiplicado por	ISP/RJ	Mensal	70	60	50	45

Continuação da tabela 4.5.1

Plano de monitoramento

		cem mil sobre o número de habitantes.						
	Taxa de roubo de veículo/100 mil habitantes	Número de registros de roubo de veículo multiplicado por cem mil sobre o número de habitantes.	ISP/RJ	Mensal	25	20	15	10
	Número de domicílios em áreas sob controle de grupos armados	-	Secretaria Municipal de Segurança e Ordem	Mensal	0	0	0	0
FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	Índice de incivilidade	A soma das médias ponderadas das notas atribuídas às respostas dos tipos de incivilidades mais comuns ($\geq 35\%$) com a média do bloco de perguntas C.4 e C.5 multiplicada por 10. O índice varia entre 0 e 10.	Pesquisa de Vitimização	A cada dois anos	0,885	≤ 1	≤ 1	≤ 1
	Taxa de homicídio culposo no trânsito/100 mil habitantes	Número de registros de homicídio culposo multiplicado por cem mil sobre o número de habitantes.	ISP/RJ	Mensal	19	17	14	10
	Taxa de lesão corporal culposa no trânsito/100 mil habitantes	Número de registros de lesão corporal culposa de trânsito multiplicado por cem mil sobre o número de habitantes	ISP/RJ	Mensal	172	140	120	90

Continuação da tabela 4.5.1

Plano de monitoramento

PREVENÇÃO SOCIAL	Taxa de desnutrição infantil	Quantidade de crianças com baixo peso sobre o número total de crianças	Sistema de Vigilância Alimentar Nutricional/SISVAN	Anual	3,17	2,50%	1,80%	1,50%
	Taxa de abandono escolar no segundo ciclo fundamental	Número de registros de abandonos multiplicado por cem sobre a soma de alunos aprovados, reprovados e abandono.	Secretaria de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia/Inep	Anual	0,5	0,35	0,3	0,2
	Nota IDEB anos iniciais	-	Inep	A cada dois anos	5,8 (2021)	6	6,5	7
	Nota IDEB anos finais	-	Inep	A cada dois anos	4,9 (2021)	5,5	6	6,5
	Taxa de violência física contra mulheres/100 mil habitantes	Número de registros de lesão corporal contra mulheres multiplicado por cem mil sobre o número de habitantes	ISP/RJ	Mensal	292 (2020)	260	225	180
	Número de feminicídios	Contagem de casos de feminicídios	ISP/RJ	Mensal	0 (2020)	0	0	0
	Taxa de condenação de crimes contra mulher	Número de condenações de crimes contra mulher multiplicado por cem sobre o número total registros de crimes contra mulher.	Comarca de Saquarema	Trimestral*	Taxa de condenação de crimes contra mulher (aguardando informação do Tribunal de Justiça)	Taxa de condenação de crimes contra mulher (aguardando informação do Tribunal de Justiça)	Taxa de condenação de crimes contra mulher (aguardando informação do Tribunal de Justiça)	Taxa de condenação de crimes contra mulher (aguardando informação do Tribunal de Justiça)

Os valores, na coluna Frequência de atualização, estão com (*) pois devem ser requisitados às devidas instituições responsáveis pela coleta e armazenamento destes dados. Fonte: Elaboração própria.

5. Estrutura de Gestão, Governança e Monitoramento

Esta seção se dedicará em apresentar a estrutura de Gestão e Governança do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social. Para isso, serão identificados os atores estratégicos e operacionais do Plano, responsáveis pela execução das ações sugeridas pela Teoria da Mudança (ver tabela 4.3.1), além de exemplificar a estrutura e periodicidade das reuniões para acompanhar a execução do plano.

5.1 Mapa de atores

O mapa de atores é um instrumento utilizado no desenvolvimento de políticas públicas para melhorar a compreensão e focalização da política através da contribuição de diversos atores públicos diretos e indiretos (BOURNE; WALKER, 2005). Para o Plano Municipal de Segurança e Defesa Social de Saquarema, esses atores são essenciais para a implementação e a evolução do Plano Municipal. Estes têm diferentes atribuições e níveis gerenciais, podendo fortalecer ou enfraquecer todo o processo que envolve o desenvolvimento, implementação, comunicação, gerenciamento e tomada de decisão durante a execução do projeto.

5.1.1 Atores estratégicos

O mapa de atores estratégicos abrange as secretarias competentes aos **quatro eixos** de atuação do Plano Municipal: **Policimento e Justiça, Urbanismo, Fiscalização Administrativa e Prevenção Social**. Dessa forma, o quadro proposto pelos representantes da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública, a Secretaria Municipal de Urbanismo, a Secretaria Municipal da Mulher e a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia, além da figura de liderança máxima na gestão municipal, o(a) Prefeito(a). Estes serão responsáveis pela realização dos projetos estratégicos do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social, conforme descrito na Tabela 5.1.1.1 a seguir.

Tabela 5.1.1.1

Mapa de Atores Estratégicos

	Atores	Competências/Responsabilidades
1	Prefeito(a)	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhar com secretários suas atribuições no âmbito do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social; • Acompanhar e cobrar a execução das ações dos atores estratégicos; • Redirecionar estratégias e validar alternativas, caso necessário;
2	Secretário(a) de Segurança e Ordem Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhar com os atores operacionais suas atribuições no âmbito do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social; • Acompanhar e cobrar a execução de ações das equipes responsáveis pelas seguintes atividades: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratação de PROEIS para atuar nas demandas da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública; ➤ Aprimoramento estrutura de comunicação entre agentes de segurança; ➤ Aumento a presença da Guarda Municipal em horários/locais de maior incidência de crimes; ➤ Criação do Observatório que estructure e análise dados de crime e violência no município; ➤ Ampliação do uso do Centro Integrado de Operações e Controle; ➤ Criação de um sistema de premiação não financeira para instauração de inquéritos sobre apreensão de arma de fogo; ➤ Criação de uma corregedoria para supervisionar os funcionários da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública; ➤ Implementação de um currículo de formação continuada para Guarda Municipal; ➤ Criação de concurso para Guarda Municipal e fluxo de entrada gradual; ➤ Criação de um sistema de metas para Guarda Municipal <ul style="list-style-type: none"> • Redirecionar estratégias, caso necessário, e repassar atualizações estruturadas para o(a) Prefeito(a).
4	Secretário(a) Municipal da Mulher	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar e cobrar a execução de ações das equipes responsáveis pelas seguintes atividades: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Implementação de programas de apoio financeiro, psicológico e jurídico para mulheres vítimas de violência; ➤ Garantia do acesso a abrigos para mulheres vítimas de violência; ➤ Implementação de plano de patrulhamento para vítimas que estão em cumprimento de medida protetivas e demais casos de violência contra a mulher (Ex. Patrulha Maria da Penha) ➤ Expansão da campanha de conscientização e prevenção à violência doméstica; ➤ Implementação de programas com foco na conscientização e responsabilização do comportamento violento do agressor; ➤ Implementação de programas de identificação e de denúncia de violência doméstica para crianças e adolescentes dentro das escolas. ➤ Atuar proativamente junto com Conselho Tutelar nos casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes; <ul style="list-style-type: none"> • Redirecionar estratégias, caso necessário, e repassar atualizações estruturadas para o(a) Prefeito(a).

Continuação da tabela 5.1.1.1

Mapa de Atores Estratégicos

5	Secretário(a) Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar e cobrar a execução de ações das equipes responsáveis pelas seguintes atividades: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Implementação de um currículo de intervenção educacional de alta qualidade em tempo integral nos espaços de desenvolvimento infantil de 0 até 5 anos de idade. ➤ Ampliação da oferta de creches e espaços de desenvolvimento infantil; ➤ Ampliação do turno escolar com atividades de reforço de aprendizagem e de esporte com foco em alunos com baixo rendimento escolar; ➤ Implementação de programas de acompanhamento e capacitação de responsáveis legais, em situação de alta vulnerabilidade social, para manter e promover a saúde desde a gestação até os 5 anos de idade; ➤ Ampliar o turno escolar com atividades de reforço de aprendizagem e de esportes com foco em alunos com baixo rendimento escolar; ➤ Implementação do sistema de identificação precoce para alunos com risco de abandono escolar e direcionar acompanhamento; ➤ Implementação de programas e currículos voltados para reduzir o comportamento impulsivo e automático; ➤ Implementação de programa de acompanhamento de jovens. <ul style="list-style-type: none"> • Redirecionar estratégias, caso necessário, e repassar atualizações estruturadas para o(a) Prefeito(a).
6	Secretário(a) Municipal de Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar e cobrar a execução de ações das equipes responsáveis pelas seguintes atividades: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Estabelecimento de parcerias com instituições (ex. INEA, CRESCI) para identificar e controlar construções irregulares e sua comercialização; ➤ Alocação de equipe para demolição de construções irregulares identificadas; ➤ Melhoria da iluminação e ordenamento público; ➤ Instalação de câmeras de vigilância em pontos estratégicos; ➤ Estabelecimento de parceria com a Polícia Civil e com o Ministério Público para envio de provas de estruturas criminosas voltadas para ocupação irregular; ➤ Demarcação e cercamento as áreas públicas municipais desocupadas; ➤ Implementação programas de habitação popular em pequena escala e integrada com a cidade. <ul style="list-style-type: none"> • Redirecionar estratégias, caso necessário, e repassar atualizações estruturadas para o(a) Prefeito(a).

Fonte: Elaboração própria.

5.1.2 Atores operacionais

O mapa de atores operacionais compreende os agentes responsáveis pela Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública e seus subordinados, sendo eles: Direção de Posturas, Guarda Municipal, Guarda Ambiental, Defesa Civil, Centro Integrado de Operações e Controle, Observatório de Violência e Gabinete de Gestão Integrada

Municipal. Estes serão responsáveis pelas ações diárias executadas pela Secretaria, segundo o Plano Municipal.

A seguir, será apresentado o mapa de atores operacionais e suas respectivas atribuições de acordo com as atividades propostas pelo Plano Municipal.

Tabela 5.1.2.1

Mapa de Atores Operacionais

	Atores	Competências/Responsabilidades
1	Direção de Posturas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Informar e aplicar o código de postura municipal; ➤ Fiscalizar transporte irregular; ➤ Apreender veículos irregulares; ➤ Multar e rebocar veículos parados em locais proibidos.
2	Guarda Municipal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cumprir plano de patrulhamento para vítimas que estão em cumprimento de medidas protetivas e demais casos de violência contra a mulher (Ex. Patrulha Maria da Penha); ➤ Cumprir o Plano de Patrulhamento Integrado.
3	Guarda Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Implementar tendas de segurança para coletar reclamações e explicar medidas de segurança em alta temporada.
4	Defesa Civil	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Implementar tendas de segurança para coletar reclamações e explicar medidas de segurança em alta temporada.
5	Centro Integrado de Operações e Controle	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instalar câmeras para captação das placas dos veículos nas principais entradas e saídas da cidade e utilização de sistema de inteligência conectado com os sistemas do Governo do Estado e da PRF (cercamento eletrônico).
6	Observatório da Violência	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Monitorar e qualificar os dados no município, sobretudo de crime e violência.

Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se que os mapas de atores apresentados se referem aos componentes que deverão executar a estrutura de Gestão e Governança. Dessa forma, a próxima seção se dedicará a desenvolver a estratégia desta com menção aos incentivos e direcionamento aos desafios que podem surgir ao longo do processo.

5.2 Fóruns de Gestão

As políticas de gestão para resultados definem uma estrutura de metas, que podem ser monitoradas ao longo do processo, bem como resultados mensuráveis, a fim de nortear o processo de tomada de decisão. Para isso, são utilizados indicadores que permitem verificar a aderência entre o planejado e o executado, e se as ações previstas foram capazes de gerar os resultados pretendidos (Instituto Sou da Paz, 2022).

No capítulo 4, foram estabelecidas as ações necessárias e factíveis de serem executadas por órgãos da Prefeitura, apresentadas como atividades na tabela Teoria da Mudança. No mesmo modelo, também foram apontados os resultados e objetivos estratégicos esperados para as atividades propostas.

Esta seção elabora uma estratégia de governança e gestão a fim de viabilizar a implementação do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social de Saquarema. Para isso, o processo de articulação e coordenação do Plano deve se basear na realização de encontros periódicos com todos os agentes envolvidos com a política de segurança pública na cidade (ver Mapa de Atores). Os encontros serão uma ferramenta de monitoramento da evolução dos indicadores e metas (ver seção 4.5). Além disso, através dos encontros, será possível apresentar os desafios e encontrar saídas estratégicas para cada novo obstáculo que possa surgir. Para isso, propõe-se que sejam realizados encontros em dois níveis: nível estratégico e nível operacional.

O fórum a nível estratégico corresponde ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), modelo de gestão defendido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Esta instância tem como objetivo primordial ser um espaço de interlocução permanente entre as instituições do sistema de justiça criminal e as instâncias promotoras da segurança pública no âmbito local, sem prejuízo das respectivas autonomias e sem qualquer tipo de subordinação funcional ou política, visando reduzir a violência e criminalidade no município. O GGI-M é uma ferramenta de gestão que reúne o conjunto de instituições que incide sobre a política de segurança no município, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade e aumentando a percepção da segurança por parte da população. (Ministério da Segurança Pública, 2010)

O nível estratégico comporta a liderança máxima do município e os chefes das pastas. A Tabela 5.1.1.1 lista o mapa de atores estratégicos necessários para executar as propostas do Plano de Segurança: (a) Prefeito(a), o(a) Secretário(a) Municipal de Segurança e Ordem Pública, o(a) Representante da Secretaria Municipal da Mulher, o(a)

Representante Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia e o(a) Representante da Secretaria Municipal de Urbanismo, além do(a) Representante do Conselho Tutelar e do(a) Representante do Observatório de Violência.

Além disso, inclui a participação de órgãos e instituições importantes para a gestão da Segurança Pública que não integram o poder municipal, como: a Polícia Militar representada pelo Comandante da 4ª CIA do 25 Batalhão da PMERJ; a Polícia Civil, representada pelo Delegado(a) titular da 124ª CIA Delegacia de Polícia Civil; o Ministério Público do Rio de Janeiro, representado por Promotor(a) de Justiça designado pela Coordenação de Segurança Pública; o Poder Judiciário, na figura do(a) Juiz(a) da 2ª Vara da Comarca de Saquarema e o Corpo de Bombeiros. O envolvimento dessas instituições se justifica porque as ações do plano requerem uma relação proativa e engajada com esses atores, uma vez que parte da funcionalidade do Plano necessita da participação direta deles.

Destaca-se também que a participação do(a) Prefeito(a) nas reuniões de nível estratégico é imprescindível. Isto porque sua presença é vista como uma oportunidade de diversos agentes da execução do plano de segurança estarem frente a frente com o principal tomador de decisão do executivo municipal. Esse tipo de encontro permite que sejam feitas prestações de contas, firmamento de acordos e compromissos com as autoridades como novos investimentos e redirecionamento de ações. Ademais, a presença do(a) Prefeito(a) oferece também prestígio e engajamento dos setores relacionados ao Plano. Cabe à Prefeita ou Prefeito liderar a reunião do nível estratégico. A reunião é uma oportunidade para o(a) Prefeito(a) cobrar os secretários do poder municipal sobre a execução dos projetos e solicitar apoio de outras instituições de segurança que não estão sobre sua responsabilidade. Trata-se de um momento definido para alinhar o trabalho conjunto e todos poderem mostrar seu comprometimento em promover a segurança pública do município.

Sugere-se a seguinte pauta para a reunião do nível estratégico:

1. Breve apresentação dos indicadores de crime e violência do município e o status de cumprimento das metas produzidos pelo Observatório;
2. Exposição do secretário de segurança sobre os fatores conjunturais que podem ter afetado os indicadores de crime e violência e as medidas tomadas para solucionar os problemas;
3. Apresentação pelos gestores dos Projetos Estratégicos do status de execução dos projetos e solicitação de coordenação e apoio para a execução dos projetos;
4. Discussão sobre problemas concretos cuja resolução necessita de coordenação entre as agências de segurança pública e estabelecimento de compromissos para resolvê-los.

Propõe-se ainda que seja estabelecido um segundo fórum de encontros de caráter operacional. O nível operacional é composto pelo(a) Secretário(a) de Segurança e Ordem Pública e sua equipe, sendo estes: o(a) Diretor(a) de Posturas, o(a) Comandante da Guarda Municipal, Comandante da Guarda Ambiental, o(a) Coordenador(a) da Defesa Civil, o(a) Diretor(a) Adjunto do Centro Integrado de Operações e Controle e o(a) Representante do Observatório da Violência. Assim como no nível estratégico, sugere-se a participação das polícias Civil e Militar, sendo eles: o(a) Representante da 4ª CIA do Batalhão da Polícia Militar e o(a) Representante da 124ª CIA Delegacia de Polícia Civil.

O quadro de reuniões apresentado na tabela a seguir resume essa estrutura por nível, participantes e frequência sugerida para os encontros.

Tabela 5.2.1

Quadro de reuniões

NÍVEL	PARTICIPANTES	FREQUÊNCIA
ESTRATÉGICO	1. Continuação da tabela 5.2.1 2. Secretário(a) Municipal de Segurança e Ordem Pública; 3. Secretário(a) da Secretaria Municipal da Mulher; 4. Secretário(a) Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Inclusão, Ciência e Tecnologia; 5. Secretário(a) da Secretaria Municipal de Urbanismo; 6. Representante do Observatório da Violência; 7. Representante do Conselho Tutelar; 8. Comandante da 4ª CIA do Batalhão da Polícia Militar; 9. Delegado(a) da 124ª CIA Delegacia de Polícia Civil. 10. Promotor(a) de Justiça designado pela Coordenação de Segurança Pública do MPRJ 11. Juiz da 2ª Vara do Poder Judiciário 12. Representante do Corpo de Bombeiros	Bimestral
OPERACIONAL	1. Secretário(a) de Segurança e Ordem Pública e sua equipe; 2. Diretor(a) de Posturas; 3. Comandante da Guarda Municipal; 4. Comandante da Guarda Ambiental; 5. Coordenador(a) da Defesa Civil; 6. Diretor(a) Adjunto do Centro Integrado de Operações e Controle; 7. Representante do Observatório da Violência; 8. Representante da 4ª CIA do Batalhão da Polícia Militar; 9. Representante da 124ª CIA Delegacia de Polícia Civil.	Mensal

Fonte: Elaboração própria.

Os dois níveis de gestão deverão possuir coordenadores indicados pelo(a) Prefeito(a), responsáveis pelo gerenciamento dos Projetos Estratégicos que, em sua maioria, poderão ser os(as) Secretários(as) de cada pasta. Além disso, sugere-se também que o Secretário(a) de Segurança e Ordem Pública designado como o(a) Secretário(a)-Executivo(a) do Plano. Este(a) é uma figura central, na medida em que acompanha o trabalho de todos os coordenadores dos projetos e serve de elo de conexão entre eles e o(a) Prefeito(a). Como os coordenadores pertencem a diversas secretarias, o contato com o Secretário-Executivo ajuda a focalizar o seu trabalho nos objetivos do Pacto. O(a) Secretário(a)-Executivo(a) deve ainda elaborar a pauta das reuniões estratégicas e demandar do Observatório da Violência a produção de relatórios técnicos que

apresentem os indicadores de crime e violência do município e o status de cumprimento das metas.

A reunião do nível operacional deve ser liderada pelo(a) Secretário(a)-Executivo(a) e pautada pela resolução de problemas criminais e de violência divulgados pelos relatórios do Observatório. A avaliação periódica dos indicadores viabilizará a proposição de melhorias, ações, processos e projetos para alcance de melhores índices.

O monitoramento contínuo e sistemático da execução do plano através dessas reuniões periódicas garantem o principal incentivo para sua execução. Não está previsto o pagamento de bonificação financeira pelo cumprimento das metas. Entretanto, o município pode criar momentos para que o trabalho dos agentes em torno do cumprimento das metas seja reconhecido, como cerimônias de concessão de medalhas.

Outro ponto crucial para o resultado positivo do Plano Municipal é o comprometimento com a transparência e participação social. Para isso, sugere-se a participação do Conselho Comunitário de Segurança (CCS). Os Conselhos Comunitários de Segurança são responsáveis pela comunicação entre a sociedade civil e as Secretarias de Estado de Polícia Civil e de Polícia Militar, atuando como colaboradores voluntários, não remunerados e comprometidos com a redução da violência, da criminalidade e com a paz social. Assim, sugere-se a participação regular do Secretário de Segurança e Ordem Pública em todas as reuniões do Conselho, que ocorrem mensalmente. Isso permitirá promover transparência quanto à evolução do Plano Municipal, além de captar as demandas e impressões da população. Sugere-se também aos conselhos o acompanhamento das ações do Plano Municipal, além da proposição de diretrizes sob o ponto de vista social.

Por fim, sugere-se que sejam formalizadas, através da criação de leis e decretos, a estrutura de gestão e monitoramento propostas, bem como o Plano Municipal. Justifica-se a regulamentação mediante a relevância de produzir uma dinâmica de monitoramento e gestão contínuos, uma vez que o estabelecimento da estrutura sugere

oportunidade de acompanhamento contínuo, engajamento dos atores citados e garantia de responsabilidade com o Plano.

Papel do Observatório de Segurança

O Observatório de Segurança Pública do Município de Saquarema tem como finalidade a elaboração de relatórios de monitoramento periódicos, bem como avaliação geral do conjunto dos projetos e dos resultados pré-definidos. Sua estrutura e composição poderá ser pequena, se restringindo a uma equipe de um a três profissionais, e com sede no Centro Integrado de Operações e Controle, dentro da Secretaria Municipal de Segurança e Ordem Pública do município.

Entre suas funções, caberá a coleta, sistematização, análise e produção de conhecimento em segurança pública do Município de Saquarema, por meio de dados sobre violência e criminalidade, a partir de fontes públicas e sociais, tendo como finalidades a elaboração: (i) do relatório mensal de monitoramento das ações de prevenção e policiamento do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social; (ii) do relatório mensal dos indicadores de criminalidade para o GGI-M; (iii) do relatório detalhado da dinâmica criminal do município; (iv) relatório dos indicadores de prevenção do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social, do qual deverão constar pelo menos as seguintes informações referentes ao mês anterior: a) infrequência escolar; b) abandono e evasão escolar; c) número de registros de violência na escola; d) número de notificações de violência contra a criança e adolescente; e) número de pessoas atendidas com ferimento por causa externa.

O Observatório deverá ainda se integrar ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública e Justiça Criminal (Sinesp), previsto na Lei Federal nº 13.675/2018, além de divulgar e disponibilizar amplamente os relatórios, informações, dados e demais documentos produzidos, segundo a Lei Federal nº 12.527/2011.

6. Análise e Gerenciamento de Riscos

Esta seção visa estabelecer os procedimentos e práticas necessárias a fim de reduzir os efeitos das incertezas sobre o cumprimento dos objetivos estratégicos do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social. Para tanto, serão definidas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças à realização do plano (Matriz SWOT), bem como os riscos, seus tratamentos e monitoramento.

6.1 Matriz SWOT: Identificação de riscos e oportunidades

A matriz SWOT é uma técnica de diagnóstico estratégico que analisa elementos internos e externos ao projeto na qual se relaciona as forças e fraquezas com as oportunidades e ameaças. As forças e fraquezas são relacionadas aos fatores internos (grupo) e ameaças e oportunidades são relacionadas a fatores externos ao projeto (ambiente). Com esta ferramenta, é possível entender a realidade frente aos desafios do Plano, podendo correlacionar as forças para aproveitar as oportunidades ou reverter ameaças, bem como entender nossos pontos fracos buscando estratégias para minimizá-los.

A Figura 6.1.1 apresenta a análise SWOT do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social de Saquarema. Uma análise do ambiente externo revela potenciais fraquezas relacionadas ao fato da dependência de órgãos que não respondem diretamente à gestão municipal, o que pode gerar desafios na articulação e coordenação de ações conjuntas. Outra fraqueza identificada é a limitação dos recursos humanos e financeiros para desenho e implementação de políticas públicas, o que é comum dentro para uma gestão pública.

Em contraponto, o Plano apresenta também uma série de forças internas. Em primeiro lugar, destaca-se o estudo elaborado para a sua criação, que é baseado em evidências e dados concretos, o que permite uma abordagem mais precisa e efetiva na prevenção e combate à criminalidade. Além disso, seu desenho é multidisciplinar e integrado com diferentes secretarias municipais, o que favorece a implementação de ações conjuntas e coordenadas, fortalecendo a atuação das forças de segurança no município. Por fim,

o Plano também recebe o apoio de outros planos que estão sendo realizados pelo poder municipal de Saquarema (ex. plano de mobilidade, plano diretor), o que o torna ainda mais completo e abrangente, contemplando questões relacionadas à saúde, educação, infraestrutura, entre outras áreas.

No ambiente externo, o Plano enfrenta duas principais ameaças. Uma é a possibilidade de interrupção do repasse de rendas petrolíferas, que pode afetar o orçamento destinado à segurança pública e dificultar a implementação de medidas planejadas, em especial o eixo de prevenção social. Outra ameaça é a ocorrência de emergências sanitárias ou ambientais que modifiquem a rotina do município, como a pandemia de COVID-19, que impactou diretamente as atividades de segurança pública em todo o país.

Por outro lado, o plano apresenta oportunidades que podem ser exploradas. Em primeiro lugar, o município conta com receitas oriundas de rendas petrolíferas que, ainda seja possível uma futura interrupção, representa uma fonte adicional e considerável de recursos para investimentos no município. Além disso, o aprendizado de outros municípios que recebem rendas petrolíferas pode fornecer aprendizados e estratégias que possam ser aplicadas em Saquarema. Outra oportunidade é a existência do Plano Nacional de Segurança e Defesa Social 2021-2030, que fornece diretrizes e orientações para a elaboração de estratégias locais de segurança pública alinhadas com as políticas nacionais.

Figura 6.1.1
Matriz SWOT



Fonte: Elaboração própria.

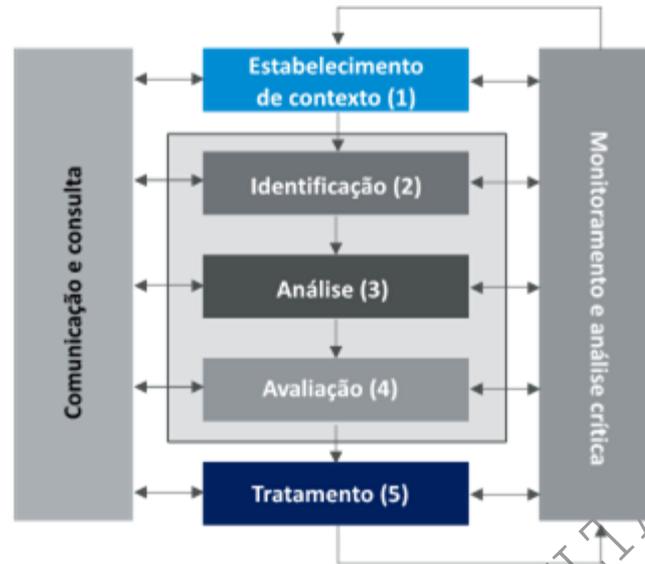
6.2 Matriz de riscos, tratamento e monitoramento

A gestão de riscos e oportunidades do projeto permite que seja possível identificar fatores que podem favorecer e/ou prejudicar o processo de implementação do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social. Os riscos estão relacionados a todos os elementos que possam gerar resultados negativos.

Os riscos podem surgir do ambiente interno e externo e devem ser analisados buscando alternativas que contribuam para identificar fatores que podem proporcionar uma melhor execução do Plano. Essa atividade reforça a oportunidade de identificar elementos que possam favorecer a implementação do Plano, como também, elementos que possam gerar externalidades negativas. A seguir, será apresentado um processo de gestão de risco.

Figura 6.2.1

Diagrama do processo de gestão de Riscos



Fonte: Sommerville, 2007.

A Figura acima apresenta o processo de gestão de riscos composto por atividades coordenadas visando preparar a organização para os riscos do projeto. Esse processo tem uma série de etapas, que incluem a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos do projeto (Sommerville, 2007).

Estabelecimento de contexto. A primeira etapa desse processo é o estabelecimento do contexto do Plano. A partir do contexto do projeto, é possível definir os objetivos e parâmetros internos e externos que devem ser considerados no processo de gestão de risco, conforme realizado nos itens 1 e 2. Essa etapa é essencial para definir o escopo e os critérios a serem utilizados no decorrer do Plano.

Identificação de risco. Uma vez com o Plano contextualizado, a etapa seguinte consiste na identificação dos riscos propriamente ditos. Nessa etapa é importante fazer uma análise detalhada para identificar os fatores de risco, as áreas de impacto e quais são suas possíveis causas e consequências. O objetivo aqui é ter a consciência de existência de cada risco, buscando antecipar eventos que possam influenciar a realização dos objetivos. Neste caso, é essencial fazer uma análise abrangente de todos os potenciais

risco, para assim evitar que estes passem despercebidos. No quadro 6.2.2, são detalhados os diferentes riscos identificados para o Plano.

Quadro 6.2.2

Identificação e detalhamento de risco

Risco identificado		Descrição do risco
1	Desengajamento dos participantes externos	Falta de proatividade dos órgãos fora da jurisdição municipal, tais como: Polícia Civil, Polícia Militar, Conselho Tutelar, Ministério Público e Tribunal de Justiça, cujo engajamento é fundamental para a execução do Plano.
2	Baixa participação do(a) Prefeito(a)	A participação do(a) Prefeito(a) é imprescindível para estabelecer um fluxo de cobranças e prestações de conta dos atores municipais. Logo, a baixa participação da liderança máxima pode acarretar o desengajamento e desvalorização do Plano.
3	Desengajamento dos atores estratégicos	Algumas das ações do Plano são de responsabilidade das secretarias da Mulher, Urbanismo e Educação Cultural, Inclusão, Ciência e Tecnologia, que não estão subordinadas ao gestor do Plano Municipal.
4	Falta de informações para subsidiar as ações de segurança pública	A ausência de informações impacta diretamente na capacidade de monitoramento das ações e no entendimento dos problemas de segurança pública.
5	Descontinuação do Plano Municipal por nova gestão	As ações do plano foram aprovadas pela gestão municipal atual. No entanto, a mudança de gestão municipal, dada por eleição ou interrupção de mandato, pode acarretar descontinuação do Plano Municipal.
6	Mudança no padrão de crime e violência no município	Existe a expectativa que a população de Saquarema em tamanho e poder aquisitivo, o que pode alterar o padrão e complexidade dos crimes que ocorrem na cidade e direcionar a atenção dos agentes de segurança para questões emergenciais em detrimento das ações longa maturação.
7	Redução ou interrupção de recursos oriundos de rendas petrolíferas	Atualmente o orçamento municipal de Saquarema está diretamente relacionado com as rendas petrolíferas, que são finitas e sujeitas a questionamentos jurídicos e legislativos.

Identificação e detalhamento de risco

8	Falta de recursos humanos e/ou financeiros	Os recursos humanos e financeiros municipais são limitados e sujeitos a mudanças repentinas, que podem impactar na execução do Plano Municipal.
9	Crise sanitária ou ambiental que modifique a rotina municipal	O surgimento de uma crise sanitária ou ambiental pode redirecionar a atenção e recursos da gestão municipal.

Fonte: Elaboração própria.

Análise de riscos. O processo de análise de risco é uma etapa introdutória para que seja realizada a compreensão do risco necessária para subsidiar as etapas de avaliação e tratamento de riscos. Essa é uma etapa essencial para estabelecer critérios para o processo de tomada de decisão no decorrer do projeto conforme os diferentes níveis de risco.

Avaliação de risco. A etapa de avaliação de risco é essencial para definir o processo de tomada de decisão relacionada a cada um dos riscos identificados. Essa etapa vai elencar a prioridade de cada risco em relação ao processo de monitoramento e tratamento, sempre seguindo uma lógica de priorização em relação a sua probabilidade e impacto sobre a realização dos objetivos do projeto, conforme uma matriz de risco.

A matriz de risco, por sua vez, é uma função tanto da probabilidade como da medida das consequências. Desse modo, o nível do risco é expresso pela combinação da probabilidade de ocorrência do evento e das consequências resultantes no caso de materialização do evento, ou seja, do impacto nos objetivos: $\text{Risco} = \text{Probabilidade} \times \text{Impacto}$. O resultado desse processo será o de atribuir a cada risco identificado um peso, tanto para a probabilidade como para o impacto do evento, cuja combinação determinará o nível do risco.

Segundo o Referencial Básico de Gestão de Riscos (Brasil, 2018, adaptado), a classificação dos pesos para escala de probabilidade e impacto ocorre da seguinte forma:

Quadro 6.2.3

Escala de Probabilidade

PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO DA PROBABILIDADE	PESO
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	1
Média	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	2
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	3
Muito alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	4

Fonte: Elaboração própria com base no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União.

Quadro 6.2.4

Escala de Impacto

IMPACTO	DESCRIÇÃO DO IMPACTO	PESO
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos.	1
Médio	Moderado impacto nos objetivos.	2
Alto	Alto impacto nos objetivos, porém recuperável.	3
Muito alto	Significativo impacto nos objetivos, de difícil reversão.	4

Fonte: Elaboração própria com base no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União.

Como resultado, as combinações de probabilidade e impacto, classificados de acordo com a escala de níveis de risco, podem ser expressos em uma matriz, como a exemplificada no Figura 6.2.5.

Figura 6.2.5
Matriz de Risco

NÍVEL DE RISCO		PROBABILIDADE			
		1 BAIXA	2 MÉDIA	3 ALTA	4 MUITO ALTA
I M P A C T O	4 MUITO ALTO	4	8	12	16
	3 ALTO	3	6	9	12
	2 MÉDIO	2	4	6	8
	1 BAIXO	1	2	3	4

Fonte: Elaboração própria com base no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União.

Figura 6.2.6
Legenda Matriz de Risco

NÍVEL DE RISCO
EXTREMO
ALTO
MODERADO
BAIXO

Fonte: Elaboração própria com base no Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União.

Tratamento de riscos. Nesta etapa, são levantadas diferentes opções possíveis de tratamento visando reduzir a probabilidade e impacto de cada um dos riscos identificados. Cada possível tratamento é listado, detalhando o processo de escolha e de implementação de cada ação. É importante ressaltar que uma vez utilizado, cada tratamento altera a natureza do projeto, gerando novos riscos que devem ser monitorados e controlados.

Figura 6.2.7
Matriz de Tratamento

Risco Identificado		Risco			Tratamento	Monitoramento/Comunicação
		Probabilidade	Impacto	Nível		
1	Desengajamento dos participantes externos	3	4	12	Compartilhar desafios enfrentados pela prefeitura e execução de ações conjuntas e/ou complementares	Acompanhamento da presença dos participantes nas reuniões periódicas
2	Baixa participação do(a) Prefeito(a)	2	4	8	Ter a participação do(a) Prefeito(a) nas reuniões periódicas de nível estratégico a fim de estabelecer um fluxo de cobranças dos atores municipais e a valorização o Plano Municipal	Registro de presenças nas reuniões publicação de atas com deliberações
3	Desengajamento dos atores estratégicos	2	4	8	Cobrar de ações e entregas dos projetos estratégicos nas reuniões periódicas	Acompanhamento do <i>status</i> das entregas dos projetos estratégicos

Continuação da figura 6.2.7

Matriz de Tratamento

4	Falta de informações para subsidiar as ações de segurança pública	2	4	8	Criar um Observatório cuja atividade rotineira é produzir informações e relatórios para as reuniões periódicas	Monitoramento da qualidade dos relatórios produzidos
5	Descontinuação do Plano Municipal por nova gestão	2	4	8	Criar lei para regulamentar o cumprimento do Plano Municipal de Segurança e Defesa Social durante 10 anos, além de promover a transparência e participação social	Acompanhamento dos indicadores do Plano
6	Mudança no padrão de crime e violência no município	2	3	6	Garantir uma pronta resposta ao aumento do crime e violência através da investigação e punição dos criminosos	Acompanhamento dos indicadores de crime e violência do Plano
7	Redução ou interrupção de recursos oriundos de rendas petrolíferas	1	3	3	Criar um Fundo Soberano com objetivo de guardar recursos oriundos de rendas petrolíferas	Acompanhamento das projeções de rendas petrolíferas

Continuação da figura 6.2.7

Matriz de Tratamento

8	Falta de recursos humanos e/ou financeiros	1	3	3	Definir o Plano Municipal como um programa no Plano Plurianual Municipal (PPA)	Execução orçamentária do PPA
9	Crise sanitária ou ambiental que modifique a rotina municipal	1	3	3	Definir equipe responsável para assumir a governança do Plano em caso de ausência temporária da equipe titular	Monitoramento da frequência e intensidade dos eventos catastróficos

Fonte: Elaboração própria.

Para o funcionamento das diferentes etapas do plano de gestão de risco, é essencial ter um processo de monitoramento e comunicação amplo. No início da implementação, devem ser selecionados mecanismo de monitoramento para cada risco a fim de identificar seu surgimento o quanto antes. Esse processo pode ser realizado por verificação periódica, através de gatilhos específicos ou ambos. Porém, para funcionar, é essencial que exista um processo de comunicação bem estabelecido entre as diferentes partes do Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social.

Lista de anexos

Anexo I - Marco Normativo da Segurança Pública

Anexo II - Resultados Pesquisa de Vitimização

Anexo III – Infográfico Urbanismo

PRÉVIA DISPONÍVEL PARA CONSULTA PÚBLICA

Anexo I - Marco Normativo da Segurança Pública

Em 2018, o Brasil sancionou-se a Lei nº 13.675/2018 que determina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A finalidade da ação foi garantir pela primeira vez a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Ainda neste ano, reformulou-se também o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), alterando, em especial, a fonte de receitas por meio do direcionamento de recursos provenientes de loterias para o Fundo, garantindo assim meios orçamentários e financeiros para o financiamento das ações de melhoria na Segurança Pública no país.

A partir dessas mudanças de marcos normativos, em 2012, com a aprovação da Lei 12.594/12, tornou-se responsabilidade do município a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade, bem como a institucionalização do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo e a elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual⁸.

Em 2014, foi promulgada a Lei 13022 que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais e disciplina o § 8º do art. 144 da Constituição Federal. A Lei autorizou o porte de arma de fogo aos Guardas e estabelece como princípios mínimos de atuação das guardas municipais: (I) a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; (II) a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; (III) o patrulhamento preventivo; (IV) o compromisso com a evolução social da comunidade; e (V) o uso progressivo da força.

Em 2021, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade

(art. 9º, § 1º, da CF). O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).

No escopo das Normativas em Segurança Pública no Brasil, cabe destacar que a Lei do SUSP é considerada um marco para a segurança pública no Brasil porque até então não existia uma normativa que definia claramente as atribuições e prerrogativas dos entes federados. No caso dos municípios, ainda que alguns desenvolvessem ações de prevenção, seja via políticas sociais de prevenção de violências ou de intervenções de controle do espaço urbano, isso era e é a exceção ao invés de regra (COSTA, 2019).

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028) contou com a participação da sociedade através de uma consulta pública. A vigência de 10 anos do plano, diferentemente dos anteriores na era pós-democratização, visa superar o padrão de descontinuidade com o fim da gestão do governo e colocar ações a curto e médio prazo. Estão previstas avaliações sistemáticas do plano para verificar o cumprimento de metas e incorporar melhorias (SPANIOL, 2020).

No processo de revisão do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP, o TCU apontou a dissociação deste com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS, que possuíam um quantitativo de objetivos distinto. Também foi possível verificar falta de clareza na governança e deficiência dos elementos gerenciais (Soares, 2022). Estabeleceu-se um Grupo de Trabalho composto pelo MJSP e a consultoria da Controladoria Geral da União – CGU, que resultou na publicação do Decreto Nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, que instituiu o PNSP 2021 (SOARES, 2022).

Ao analisar todos os planos de segurança nacionais, Soares (2022) observa que apenas o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, o PRONASCI de 2007 e o atual Plano estabeleceram formas de financiamento e indução de ações, sendo também os únicos

a estabelecerem metas e indicadores. Dentre as principais mudanças, em relação ao Plano anterior, o referido autor destaca o estabelecimento de orientações aos entes federados para formulação de seus planos de segurança pública.

Até então, algumas peças legais normativavam as ações municipais na área de segurança. Em 2002, foi aprovado a PLS 108/2002 que permitiu ao Fundo Nacional de Segurança Pública, junto ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), transferir recursos para aqueles municípios que contassem com estruturas administrativas voltadas para Segurança Pública. Segundo o IBGE, de 2000 até 2009, a evolução de municípios com a existência de guardas municipais mostrou que o número dobrou durante o período⁷.

Atualmente, encontra-se em vigor o PNSPDS 2021-2030, que tem como objetivo orientar os entes federativos quanto ao diagnóstico, elaboração, conteúdo e forma dos planos de segurança pública e defesa social. Segundo o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional 2021-2030, com base no Decreto nº 9.630/2018, os municípios deverão elaborar os seus planos municipais de segurança, precedidos de pesquisas e estudos que favoreçam um diagnóstico adequado da realidade e considerem as múltiplas manifestações da violência.

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

Além disso, o artigo 24 da Lei 13.675 estabelece as diretrizes para a elaboração dos planos pelos agentes públicos, a saber:

- I - adotar estratégias de articulação entre órgãos públicos, entidades privadas, corporações policiais e organismos

internacionais, a fim de implantar parcerias para a execução de políticas de segurança pública e defesa social;

II - realizar a integração de programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, planejamento familiar, educação, trabalho, assistência social, previdência social, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção da criminalidade e à prevenção de desastres;

III - viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - desenvolver programas, ações, atividades e projetos articulados com os estabelecimentos de ensino, com a sociedade e com a família para a prevenção da criminalidade e a prevenção de desastres;

V - incentivar a inclusão das disciplinas de prevenção da violência e de prevenção de desastres nos conteúdos curriculares dos diversos níveis de ensino;

VI - ampliar as alternativas de inserção econômica e social dos egressos do sistema prisional, promovendo programas que priorizem a melhoria de sua escolarização e a qualificação profissional;

VII - garantir a efetividade dos programas, ações, atividades e projetos das políticas de segurança pública e defesa social;

VIII - promover o monitoramento e a avaliação das políticas de segurança pública e defesa social;

IX - fomentar a criação de grupos de estudos formados por agentes públicos dos órgãos integrantes do Susp, professores e pesquisadores, para produção de conhecimento e reflexão sobre o fenômeno da criminalidade, com o apoio e a coordenação dos órgãos públicos de cada unidade da Federação;

X - fomentar a harmonização e o trabalho conjunto dos integrantes do SUSP;

XI - garantir o planejamento e a execução de políticas de segurança pública e defesa social;

XII - fomentar estudos de planejamento urbano para que medidas de prevenção da criminalidade façam parte do plano diretor das cidades, de forma a estimular, entre outras ações, o reforço na iluminação pública e a verificação de pessoas e de famílias em situação de risco social e criminal.

Uma inovação normativa referente aos municípios trazida pela Lei do SUSP é que está se mostra mais específica em relação à atuação municipal na segurança pública, por elencar ações que ultrapassam o âmbito de atuação da guarda municipal, reconhecendo a importância da intersectorialidade nas políticas públicas (DELGADO, 2022). Os municípios passam a compor o SUSP como “integrantes estratégicos”, status também conferido aos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados. A Guarda Municipal, por sua vez, passa a constar como um integrante operacional do SUSP, ao lado dos demais órgãos indicados no art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.756/2018 (idem).

Referências Bibliográficas

Abt, T., & Winship, C. "What works in reducing community violence: a meta-review and field study for the northern triangle." (2016)

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Distribuição Total de Petróleo 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>

Anuário de Segurança Pública (FBSP,2022).

Armitage R "To cctv or not to cctv. A review of current research into the efectiveness of CCTV systems in reducing crime." (2002)

Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018.

Bair-Merritt, Megan, et al. "Silent victims--an epidemic of childhood exposure to domestic violence." *The New England journal of medicine* 369.18 (2013): 1673-1675

Becker, Gary S. "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Essays in the Economics of Crime and Punishment*/Ed. by GS Becker, WL Landes. NY (1974): 10.

Bhalotra, Sonia, et al. "Job displacement, unemployment benefits and domestic violence." (2021)

Braga AA, Bond BJ. "Policing crime and disorder hot spots: a randomized controlled trial. *Criminology*" (2008): 46(3):577–607

Braga, A.A., & Weisburd, D.L. "Does Hot Spots Policing Have Meaningful Impacts on Crime? Findings from An Alternative Approach to Estimating Effect Sizes from Place-

Based Program Evaluations.” (2020). J Quant Criminal <https://doi.org/10.1007/s10940-020-09481-7>

Branas CC, Cheney RA, MacDonald JM, Tam VW, Jackson TD, Ten Have TR “A difference-in-differences analysis of health, safety, and greening vacant urban space.” (2011). Am J Epidemiol 174(11):1296–1306

Brasil, Ministério da Saúde. Banco de dados do Sistema Único de Saúde-DATASUS. Disponível em <https://datasus.saude.gov.br/>

Bogar S, Beyer KM “Green space, violence, and crime: a systematic review.” (2016). Trauma Violence Abuse 17(2):160–171

Britto, Diogo GC, Paolo Pinotti, and Breno Sampaio. "The effect of job loss and unemployment insurance on crime in Brazil." *Econometrica* 90.4 (2022): 1393-1423.

Centro de Pesquisa do Ministério Público do Rio de Janeiro. “Painel das Rendas Petrolíferas” (2021). Disponível em: <https://public.tableau.com/app/profile/cenpe3495/viz/PetrleoFinal/RendasPetrolferas>

Cerqueira, D. R. de Castro Coordenador, et al. "Atlas da violência 2020." (2020).

Cerqueira, D. R. de Castro. "Trajetórias individuais, criminalidade e o papel da educação." (2016)

Chalfin, A., Hansen, B., Lerner, J., & Parker, L. “Reducing crime through environmental design: Evidence from a randomized experiment of street lighting in New York City” (2021). *Journal of Quantitative Criminology*, 1-31

Costa, Arthur Trindade M. “Segurança Pública, Redes e Governança”. (2019)

Dix-Carneiro, Rafael, Rodrigo R. Soares, and Gabriel Ulyssea. "Economic shocks and crime: Evidence from the Brazilian trade liberalization." *American Economic Journal: Applied Economics* 10.4 (2018): 158-9

Donohue, J. J.; Aneja, A.; Weber, K. D. Right-to-Carry Laws and Violent Crime: A Comprehensive Assessment Using Panel Data and a State-Level Synthetic Controls Analysis. [s.l.] National Bureau of Economic Research, jun. 2017. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w23510>

Doyle, J. J. (2008). Child Protection and Adult Crime: Using Investigator Assignment to Estimate Causal Effects of Foster Care. *Journal of Political Economy*, 116 (4), 746 -770

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. "Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022." Ano 16 – 2022. ISSN 1983-7364

Instituto Cidade Segura; Comunitas. "O papel dos Municípios na Segurança Pública, Vol 1." (2017). Disponível em: https://institutocidadesegura.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Pacto-Pelotas-pela-Paz_CARTILHA.pdf

Instituto de Segurança Pública (ISP), Visualização de Dados. (2022)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), QEDU. (2022)

Kaufman, J., & Henrich, C. "Exposure to violence and early childhood trauma." (2000). In C. H. Zeanah (Ed.), *Handbook of infant mental health* (2nd ed.) (pp. 195-207). New York: The Guilford Press

Keizer K, Lindenberg S, Steg L "The spreading of disorder." (2008). *Science* 322(5908):1681–1685

Kondo M, Hohl B, Han S, Branas C. "Effects of greening and community reuse of vacant lots on crime." (2016). Urban Stud 53(15):3279–3295

Lei Orçamentária Anual (LOA), Portal da Transparência. Disponível em: <https://transparencia.saquarema.rj.gov.br/planejamento-e-orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa/>

Ministério da Cidadania, Tabulador do Cadastro Único. (2022)

Ministério da Cidadania, Relatório de Programas e Ações. (2022)

Ministério da Justiça e Segurança Pública. "Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030." (2022) Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021__2030.pdf/view

Moffitt TE. Male antisocial behaviour in adolescence and beyond. Nat Hum Behav. 2018; 2:177-186. Epub 2018 Feb 21. PMID: 30271880; PMCID: PMC6157602

Navajas-Ahumada, C. "Avoiding Crime at Work: Homicides and Labor Markets. Job Market Paper." (2020)

Oliveira Santiago, Marizângela Lissandra, Renata Adele De Lima Nunes, and Raimunda Hermelinda Maia Macena. "PERFIL DAS VÍTIMAS DE HOMICÍDIO POR ARMA DE FOGO NO BRASIL DE 2015 A 2019." Revista Multidisciplinar em Saúde 2.3 (2021): 17-17

Pesquisa de Vitimização de Niterói. Instituto Cidade Segura, Comunitas, 2018.

Pesquisa de Vitimização de Saquarema, Ágora, 2022.

Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD: Vitimização: Sensação de Segurança & Vitimização: Furtos e roubos. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

Ramos, Flávia Cristina Canêdo. 2020. "GESTÃO DE RISCOS APLICADA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: SISTEMATIZAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DAS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO", 108.

Ramos, Silvia; Nunes, Pablo. Jovens em processo de desengajamento das redes de tráfico de drogas: Análise de um projeto desenvolvido pela organização Luta pela Paz (junho de 2013 a dezembro de 2015). Rio de Janeiro: CESeC, abril de 2016.

Relatório da OMS "violence against women" <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>

Rosa, L., Bruce, R., Sarellas, N. "Effects of school day time on homicides: The case of the full day high school program in Pernambuco, Brazil". (2022)

Sampson, Robert J, and John H Laub. "A Life-Course View of the Development of Crime." (2005). *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 602: 12-45

Sanguinetti, P., Ortega, D., Berniell, L., Álvarez, F., Mejía, D., Castillo, J. C., & Brassiolo, P. RED 2014: Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito (Reporte de Economía y Desarrollo (RED). Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/167>

Soares, J. R. A. Barros. "Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais" Dissertação de Mestrado em Administração Pública (2022). Universidade de Brasília.

SOU DA PAZ, Relatório balanço gestão para resultados. 2022.

Spaniol, M. I., Moraes Jr, M. C., & Guimarães Rodrigues, C. R. (2020). Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. *Revista Brasileira De Segurança Pública*, 14(2), 100–127.

Steffensmeier, Darrell & Allan, Emilie & Harer, Miles & Streifel, Cathy. "Age and the Distribution of Crime." American Journal of Sociology - AMER J SOCIOL. (1989): 94. 10.1086/229069

Tribunal de Contas da União, BRASIL. 2018. "Referencial básico de GESTÃO DE RISCOS".

Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023): <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>

Welsh, B. C., e David P. Farrington "Effects of Improved Street Lighting on Crime." (2008): The Campbell Collaboration

PRÉVIA DISPONÍVEL PARA CONSULTA PÚBLICA