



Segurança Pública nos municípios:

o papel das Guardas Municipais
na prevenção da violência contra a
mulher (2020-2021)



fflch NEV

SUMÁRIO EXECUTIVO

Ficha técnica

Segurança Pública nos municípios: o papel das Guardas Municipais na prevenção da violência contra a mulher (2020-2021). Sumário Executivo. Debora Piccirillo, Giane Silvestre, Maria Clara Lourenço Franzini, Marcos César Alvarez (Organizadores). NEV-USP.

EXPEDIENTE

Universidade de São Paulo

Carlos Gilberto Carlotti Junior - *Reitor*
Maria Arminda do Nascimento Arruda -
Vice-Reitora

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Paulo Martins - *Diretor*
Ana Paula Torres Megiani - *Vice Diretora*

Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo

Marcos César Alvarez - *Coordenador*
Sérgio Adorno - *Coordenador Científico*
CEPID/FAPESP
Bruna Gisi - *Vice-Coordenadora*
Vitor Blotta - *Vice-Coordenador*

EQUIPE DE PESQUISA

Coordenação

Marcos César Alvarez

Coordenação de campo

Debora Piccirillo
Giane Silvestre

Pesquisadores colaboradores

Leonardo Ostronoff
Rodrigo Correia do Amaral

Pesquisadoras de Iniciação Científica

Barbara Orihuela
Maria Clara Lourenço Franzini
Letícia Cavalcante
Thuanny Amorim
Victória Dandara Toth

Financiamento

Programa Santander de Políticas
Públicas: 01/2020-2021
Programa USP Municípios
Fundação de Amparo à Pesquisa do
Estado de São Paulo - FAPESP

Apoio

Escritório USP Mulheres

Redação e revisão

Debora Piccirillo
Giane Silvestre
Maria Clara Franzini

Projeto Gráfico e Editoração

Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e
Digital

Catálogo na Publicação (CIP)
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
Charles Pereira Campos – CRB-8/8057

S456 Segurança Pública nos municípios [recurso eletrônico]: o papel das Guardas Municipais na prevenção da violência contra a mulher (2020-2021): Sumário Executivo. / Organizadores: Debora Piccirillo ... [*et al.*] -- São Paulo: FFLCH: NEV, 2023. 8.871 Kb; PDF.

ISBN 978-65-00-88495-1

1. Violência contra a Mulher. 2. Segurança Pública. 3. Guarda Municipal. 4. Violência Doméstica. I. Piccirillo, Debora, *org.* II. Silvestre, Giane, *org.* III. Franzini, Maria Clara Lourenço, *org.* IV. Alvarez, Marcos César, *org.* V. Núcleo de Estudos da Violência – USP (NEV).

CDD 362.82

Sumário

Apresentação.....	4
Metodologia.....	6
Parte 1. Mapeamento das Guardas Municipais	8
Parte 2. Programas de Prevenção à violência contra as Mulheres	11
2.1. Diadema - “Programa Patrulha Maria da Penha”.....	12
2.2. Itaquaquecetuba - “Ronda Maria da Penha”	13
2.3. Guarujá - “Programa Guardiã Maria da Penha”	14
2.4. Santos - “Patrulha Guardiã Maria da Penha”	15
2.5. São Vicente - Programa em fase de estruturação	16
2.6. Indaiatuba - “Programa de Prevenção à Violência Contra a Mulher - Caminho das Rosas”	17
2.7. Jundiaí - “Patrulha Guardiã Maria da Penha”.....	18
2.8. Piracicaba - “Patrulha Maria da Penha”	19
Considerações finais	20

Apresentação

A Constituição Federal (CF) de 1988 em seu artigo 144, que dispõe sobre a organização da segurança pública no país, delegou às Unidades da Federação a competência sobre a organização e gestão das polícias civil e militar, que são as principais instituições que compõem o sistema de segurança pública. A CF não elenca as Guardas Municipais (GM) entre os órgãos que compõem o sistema de segurança pública. No entanto, o texto autoriza que os municípios possam “constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”¹. Como a definição sobre as atribuições das Guardas não está expressa na CF, a atuação do órgão atualmente é amparada pela Lei n. 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais), que prevê que as Guardas poderão “colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos”.

Foi diante deste contexto legal que, nas últimas décadas, as Guardas de diversos municípios paulistas passaram a atuar na prevenção da violência, bem como em ações originalmente ligadas às atividades de policiamento, ao realizar abordagens, prisões em flagrante e atendimento de ocorrências. Em que pese a existência de um debate em torno da legalidade dessas ações e da aproximação institucional-identitária de diversas GM com as Polícias Militares estaduais², é importante destacar que as Guardas têm um grande potencial para atuarem na prevenção da violência nos municípios. Tal atuação pode se dar por meio de programas desenvolvidos em âmbito local, que levem em consideração as particularidades de cada território, como tem ocorrido, recentemente, com a criação de programas de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres.

É importante pontuar que a violência de gênero contra mulheres, em especial a violência doméstica, é um problema que vem ganhando espaço no debate público nas últimas décadas. Se há alguns anos a violência cometida contra mulheres no âmbito doméstico era vista como um problema privado, hoje ela

1 Conforme artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

2 Sobre esta discussão ver: OLIVEIRA JUNIOR, A.; ALENCAR, J. L. (2016); KOPITKE, A. (2016).

é um problema de segurança pública e, como tal, precisa ter políticas públicas pensadas para solucioná-la. Neste sentido, a Lei Federal nº 11.340 de 2006, mais conhecida como “Lei Maria da Penha” (LMP), é um marco na proteção da vida das mulheres brasileiras, pois antes dela a violência doméstica e familiar contra a mulher era tratada como crime de menor potencial ofensivo. Considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) uma das leis mais avançadas do mundo, a LMP traz uma série de inovações,

como as medidas protetivas de urgência para as vítimas e previsão de criação de equipamentos necessários para que ela seja efetiva, como delegacias especializadas, centros de referência, juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outros.

O Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) realizou a pesquisa “Segurança Pública nos municípios: o papel das Guardas Municipais na prevenção da violência contra a mulher” dentro do programa USP Municípios e com o apoio do Escritório USP Mulheres.

Neste contexto, buscando mapear as políticas públicas de enfrentamento ao problema da violência contra as mulheres, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) realizou a pesquisa “Segurança Pública nos municípios: o papel das Guardas Municipais na prevenção da violência contra a mulher” dentro do programa USP Municípios e com o apoio do Escritório USP Mulheres³. A pesquisa buscou mapear as Guardas dos municípios paulistas, ao coletar informações sobre estrutura, contingente, formação, diversidade de gênero e, principalmente, a existência e os modos de funcionamento de programas específicos de prevenção e de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres.

A pesquisa ocorreu entre os anos de 2020 e 2021 e, por conta das medidas sanitárias adotadas diante da pandemia da Covid-19, todas as atividades de investigação ocorreram remotamente. Participaram da pesquisa, além do coordenador geral, três pesquisadores/as que coordenaram as atividades de campo e quatro estudantes de graduação, contempladas com bolsas de Iniciação Científica do programa USP Municípios.

Neste sumário executivo, serão apresentados os dados coletados, por meio de pedidos de informação via os “Sistemas de Informação ao Cidadão” em 117 municípios do estado de São Paulo. Além deste levantamento, serão expostos os dados obtidos em pesquisa qualitativa e aprofundada em oito municípios de diferentes regiões do estado, onde foram entrevistados/as responsáveis pelas Guardas e pelos programas de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, quando existentes. Espera-se que este sumário contribua para a divulgação de informações sobre as GM paulistas e das iniciativas de prevenção à violência doméstica no âmbito municipal, que possam servir de inspiração para futuras políticas públicas.

³ A pesquisa foi contemplada pelo Edital 01 2020/2021 do Programa Santander de Políticas Públicas em parceria com o programa USP-Municípios, o qual promove propostas que colaboram com a formulação de políticas públicas municipais, potencializam o impacto das políticas existentes, fomentam o desenvolvimento sustentável, qualificam gestores municipais e definam estratégias específicas que atendam aos interesses dos cidadãos.

Metodologia

PESQUISA REALIZADA EM TRÊS ETAPAS

Etapa 1. Revisão bibliográfica sobre violência de gênero na segurança pública e os programas municipais de prevenção.

Etapa 2. Mapeamento das Guardas Municipais e dos Programas de Prevenção.

Dos 645 municípios paulistas, foram selecionados aqueles com mais de 50 mil habitantes (n=139), com base nas estimativas populacionais do IBGE (2020). Em seguida, dentro dos 139, foram listados 117 municípios que, segundo os dados da pesquisa Munic/IBGE (2019), possuíam Guardas Civis Municipais (e Metropolitanas) e, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), foram solicitados dados com o objetivo mapear o perfil sociodemográfico da população, a existência das Guardas Municipais, o ano de sua fundação, nome do/a comandante, efetivo total e feminino, uso de armamento, existência de um programa de prevenção e enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres e o modo de funcionamento do programa. Os ofícios foram enviados em setembro de 2020 e as respostas foram recebidas entre outubro de 2020 e março de 2021. No total, 67 municípios responderam à solicitação dos dados solicitados, os quais serão analisados na Parte I deste sumário.

QUADRO 1. Descrição da amostra

Municípios Estado de SP	
Total	645
Mais de 50 mil habitantes	139
Amostra da pesquisa (Solicitação de dados via LAI)	117
Respostas	67
Percentual de respostas	57%

Fonte: IBGE - Estimativas populacionais (2020) e IBGE/MUNIC 2019.

Etapa 3. Análise qualitativa dos Programas de prevenção

Foram selecionados dois municípios da Grande São Paulo, três do Litoral e três do Interior para a análise dos programas de proteção às mulheres. Porém, é importante frisar que a pesquisa foi realizada no auge da pandemia da COVID-19, o que impôs diversas limitações às atividades planejadas. A primeira foi o acesso ao campo, que precisou ser adaptado e realizado inteiramente à distância, de modo que não foi possível visitar as instituições e conhecer de perto o dia a dia dos programas, conforme previsto no projeto inicial. Desta forma, foram realizadas entrevistas semiestruturadas via *Zoom* com o Comando das Guardas Municipais e com oficiais atuantes nos programas. As entrevistas buscaram mapear a trajetória dos/as agentes, o cotidiano de trabalho das Guardas Municipais, como a interseccionalidade

tem sido trabalhada nas GCM e o funcionamento do programa de enfrentamento à violência contra as mulheres. As entrevistas foram realizadas entre abril e julho de 2021. Os dados dessa etapa da pesquisa serão analisados na Parte II deste relatório.

Embora a realização das entrevistas *online* tenha permitido a execução da pesquisa e a obtenção dos dados aqui analisados, vale ressaltar que o ambiente virtual também permitiu que mais de uma pessoa estivesse presente no momento da entrevista e inclusive que superiores pudessem acompanhar a entrevista de subordinados, o que pode ter inibido possíveis críticas e opiniões pessoais dos/as oficiais.

O ambiente virtual também permitiu que mais de uma pessoa estivesse presente no momento da entrevista e inclusive que superiores pudessem acompanhar a entrevista de subordinados, o que pode ter inibido possíveis críticas e opiniões pessoais dos/as oficiais.

QUADRO 2. Municípios participantes

Região	Município	Entrevistados/as
Grande São Paulo	Diadema	Secretária Adjunta da Defesa Social e duas oficiais da GCM
	Itaquaquecetuba	Comandante e duas oficiais
Litoral	Guarujá	Comandante da GCM e quatro oficiais
	Santos	Secretário de Segurança Pública
	São Vicente	Comandante e uma oficial
Interior	Indaiatuba	Comandante e uma oficial
	Jundiaí	Comandante da GCM e uma oficial
	Piracicaba	Comandante da GCM

Fonte: Segurança Pública nos municípios: o papel das Guardas Municipais na prevenção da violência contra a mulher (2020-2021).

PARTE 1.

Mapeamento das Guardas Municipais

O quadro 3 consolida as informações obtidas junto aos 67 municípios que retornaram a solicitação de dados da pesquisa. De acordo com estes dados, nota-se que as GM mais antigas do estado de São Paulo são as de Araçatuba e Jundiaí, ambas criadas em 1949. Já a GM mais recente, na época da coleta de dados, era a do município de Itararé, criada em 2020. Das 67 GM analisadas, 27 foram criadas antes da promulgação da CF, em 1988. Nota-se que a maioria das Guardas (57) atua com armas de fogo, sendo que esta informação não foi obtida em apenas cinco dos municípios. Em relação ao contingente, há uma predominância absoluta de homens e somente em 11 municípios as mulheres ultrapassam 20% do contingente total. Destacam-se os municípios de Cubatão e Olímpia que, de um contingente de 60 e 5 guardas, respectivamente, não possuem nenhuma mulher em seus quadros. Piedade e São José do Rio Pardo possuem somente uma mulher, em um contingente de 15 e 44 guardas, respectivamente. Já São Carlos tem 41% do contingente de mulheres, sendo 65 dos 149 guardas.

Sobre a criação de programas específicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres e violência doméstica, 30 dos 67 municípios responderam possuir algum tipo de iniciativa desta natureza. Com raras exceções, quase todos os programas são baseados em fiscalização periódica de medidas protetivas de urgência expedidas pelo poder judiciário para a proteção de mulheres vítimas de violência. Tais programas são nomeados, em geral, de Patrulha ou Ronda “Maria da Penha”, em referência à chamada Lei Maria da Penha, que possibilitou ao judiciário a expedição de medidas protetivas para a proteção das mulheres. O programa

Sobre a criação de programas específicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres e violência doméstica, 30 dos 67 municípios responderam possuir algum tipo de iniciativa desta natureza.

mais antigo é o da GM de Salto, criado em 2009, três anos após a promulgação da LMP. Depois disso, só foram criados novos programas em 2016, em quatro municípios: Bragança Paulista, Campinas, Itaquecetuba e Poá. Ou seja, com exceção do programa da GM de Salto, todos os demais programas foram criados mais de 10 anos após a implementação da LMP.

QUADRO 3. Mapeamento das Guardas Municipais paulistas

Município	Ano de criação	Contingente (total)	Contingente (feminino)	Percentual do contingente feminino	Armada	Programa específico de enfrentamento a VD	Ano de criação do programa
Americana	1980	311	40	13%	Sim	Sim	2020
Amparo	1969	90	21	23%	Sim	Não	NA
Araçatuba	1949	199	30	15%	Sim	Não	NA
Araraquara	2001	76	9	12%	Não	Não	NA
Araras	1967	168	12	7%	Sim	Não	NA
Artur Nogueira	1980	54	4	7%	Sim	Sim	2021
Batatais	1990	38	7	18%	Sim	Sim	2017
Bebedouro	1986	103	16	16%	Sim	Não	NA
Bertioga	1994	85	2	2%	Sim	Não	NA
Boituva	1994	75	11	15%	Sim	Sim	2019
Botucatu	2004	73	12	16%	Sim	Sim	NI
Bragança Paulista	1954	146	43	29%	Sim	Sim	2016
Caçapava	2007	23	8	35%	Não	Não	NA
Caieiras	1992	83	8	10%	Sim	Sim	2019
Cajamar	2002	196	14	7%	Sim	Não	NA
Campinas	1997	685	142	21%	Sim	Sim	2016
Campo Limpo Paulista	1965	65	6	9%	Sim	Não	NA
Campos do Jordão	1985	NI	NI	NI	Não	NI	NA
Capivari	1991	83	6	7%	Sim	Sim	2020
Cubatão	2019	60	0	0%	Sim	Não	NA
Diadema	1999	NI	NI	NI	NI	NI	NA
Embu-Guaçu	1980	67	5	7%	Sim	Não	NA
Ferraz de Vasconcelos	1988	72	15	21%	Sim	Não	NA
Franca	1987	61	6	10%	Não	Não	NA
Guarujá	1999	336	65	19%	Sim	Sim	NI
Guarulhos	1992	764	119	16%	Sim	Sim	2017
Ibitinga	1958	NI	NI	NI	NI	NI	NA
Indaiatuba	1983	300	16	5%	Sim	Sim	2018
Itapetininga	2008	NI	NI	NI	NI	NI	NA
Itapevi	1997	223	38	17%	Sim	Não	NA
Itapira	1997	71	11	15%	Sim	Não	NA

continua

Município	Ano de criação	Contingente (total)	Contingente (feminino)	Percentual do contingente feminino	Armada	Programa específico de enfrentamento a VD	Ano de criação do programa
Itaquaquecetuba	2005	248	23	9%	Sim	Sim	2016
Itararé	2020	59	13	22%	Sim	Não	NA
Itatiba	1987	144	32	22%	Sim	Não	NA
Itu	1986	262	53	20%	Sim	Não	NA
Itupeva	1992	73	4	5%	Sim	Não	NA
Jacareí	1960	278	29	10%	Sim	Sim	2019
Jaguariúna	1999	69	8	12%	Sim	Sim	2017
Jundiaí	1949	350	40	11%	Sim	Sim	2019
Lençóis Paulista	2019	NI	NI	NI	Sim	NI	NA
Limeira	1968	287	29	10%	Sim	Sim	2018
Mairiporã	2002	39	5	13%	Sim	Não	NA
Matão	1985	52	6	12%	Não	Não	NA
Mogi Guaçu	1982	137	22	16%	Sim	Não	NA
Monte Alto	1986	29	8	28%	Sim	Sim	NI
Olímpia	2018	5	0	0%	Não	Não	NA
Osasco	1990	513	85	17%	Sim	Sim	2020
Paulínia	1980	229	28	12%	Sim	Não	NA
Piedade	2004	15	1	7%	Sim	Não	NA
Piracicaba	1990	414	71	17%	Sim	Sim	2017
Pirassununga	1988	67	5	7%	NI	Não	NA
Poá	2019	99	12	12%	Sim	Sim	2016
Praia Grande	1990	403	57	14%	Sim	Não	NA
Ribeirão Pires	1960	120	35	29%	Sim	Não	NA
Rio Claro	1996	130	24	18%	Sim	Sim	NI
Salto	1984	139	19	14%	Sim	Sim	2009
Santa Bárbara d'Oeste	1993	148	14	9%	Sim	Sim	2017
Santos	1985	368	72	20%	Sim	Sim	2019
São Caetano do Sul	1988	421	75	18%	Sim	Não	NA
São Carlos	2001	159	65	41%	Sim	Sim	2019
São José do Rio Pardo	1983	44	1	2%	Não	Não	NA
São José do Rio Preto	2006	238	36	15%	Não	Sim	2020
São José dos Campos	1988	335	24	7%	Sim	Sim	2019
São Vicente	2004	177	24	14%	Sim	Não	NA
Sorocaba	1988	378	52	14%	Sim	Sim	2018
Vargem Grande Paulista	2002	49	8	16%	Sim	Não	NA
Vinhedo	1981	123	27	22%	NI	Sim	2018

Fonte: Segurança Pública nos municípios: o papel das Guardas Municipais na prevenção da violência contra a mulher (2020-2021). NEV- USP. Dados obtidos via Lei de Acesso à Informação entre outubro de 2020 e março de 2021.

Legenda: NI - Não informado. NA - Não se aplica.

PARTE 2.

Programas de Prevenção à violência contra as Mulheres

Com base nas entrevistas realizadas pela pesquisa, serão destacados nesta parte os principais achados dos oito municípios estudados em profundidade e seus respectivos programas de prevenção e enfrentamento à violência contra mulher.

2.1. DIADEMA

“PROGRAMA PATRULHA MARIA DA PENHA”

O que é: O “Programa Patrulha Maria da Penha” de Diadema foi criado em janeiro de 2021 por meio de um decreto municipal. Seu objetivo é complementar as instituições existentes no município, ao reforçar a rede de prevenção e de enfrentamento à violência contra a mulher. A Patrulha atua no acompanhamento de medidas protetivas e há compreensão entre as oficiais e o comando da Guarda sobre a necessidade de agir de maneira integrada aos demais serviços públicos municipais. As oficiais do programa recebem um treinamento especializado, ofertado por diversas instituições (como a Polícia Civil e a Casa Beth Lobo - Centro de Referência da Mulher no município) e movimentos sociais. Neste treinamento, são discutidas, a partir da legislação, questões de gênero e de raça.



Como funciona: A operação do programa se dá a partir da decisão das mulheres vítimas de violência que possuem medida protetiva. Assim, elas são introduzidas ao programa para que entendam seu funcionamento e como serão realizadas as visitas e as rondas. Quando essas mulheres são integradas ao programa, são feitas triagens que separam os casos em diferentes cores, a partir da urgência do acompanhamento necessitado.

Quem participa: As rondas são realizadas por duas equipes por meio de uma viatura caracterizada com o símbolo do programa. A participação é voluntária e, durante a pesquisa, o programa era composto por duas oficiais de primeira classe e sete guardas mulheres.

Dados: No período da realização da pesquisa, em junho de 2021, o programa beneficiava 60 mulheres.

Articulação: O programa foi desenhado de forma intersetorial, em que há um trabalho de mapeamento e de acionamento dos serviços municipais que atuam no enfrentamento e prevenção da violência contra as mulheres, ao buscar garantir mais segurança a elas por meio da integração dos serviços. Além disso, ele tem se articulado à Delegacia da Mulher e à Promotoria de Justiça em busca de retomar ações de prevenção voltadas aos agressores, como os programas “E Agora, José?” e “Homem Sim, Consciente Também”.

Desafios: As oficiais ressaltaram a necessidade de ampliar a política intersetorial, ao investir em ações que contribuam para a autonomia financeira das mulheres, garantindo o rompimento do ciclo da violência doméstica. Além disso, citaram problemas como a falta de efetivo da GM, a falta de equipamentos disponíveis para trabalho e de investimento em tecnologias.

2.2. ITAQUAQUECETUBA

“RONDA MARIA DA PENHA”

O que é: A “Ronda Maria da Penha” de Itaquaquetuba foi criada em 2016 e institucionalizada em 2021, de acordo com as entrevistadas. Semelhante aos demais programas analisados, a Ronda acompanha medidas protetivas de urgência encaminhadas pelo poder judiciário. As oficiais atuantes no programa receberam treinamento da equipe responsável pela “Ronda Maria da Penha” do município de Suzano, que é referência no Estado de São Paulo, segundo as entrevistadas. Além disso, as guardas participantes do programa passam frequentemente por formações oferecidas por organizações e órgãos, como a Secretaria da Mulher.



Como funciona: O programa realiza rondas nos períodos da manhã e da tarde. Embora haja apenas duas guardas civis municipais mulheres designadas exclusivamente para a administração do programa, todo o contingente disponível no dia pode ser encaminhado para a realização das rondas, dando preferência à presença de, ao menos, uma guarda mulher no ato.

Quem participa: A equipe do programa é formada por duas guardas civis municipais femininas e três guardas masculinos. A participação é através de convite aos/às interessados/as.

Dados: Desde sua criação, o programa atendeu 620 medidas protetivas. No período da pesquisa, havia 172 medidas ativas.

Articulação: Além do acompanhamento das medidas protetivas encaminhadas pelo judiciário, são feitas também orientações a casos que chegam a partir da assistência social ou Defensoria Pública, mostrando um avanço em relação à realização de uma política pública intersetorial, pautada em um trabalho em rede com diferentes setores da administração pública.

Desafios: Foi citada a falta de recursos humanos, sobretudo no que diz respeito ao contingente feminino reduzido, o que dificulta a presença de pelo menos uma mulher nas rondas.

2.3. GUARUJÁ

“PROGRAMA GUARDIÃ MARIA DA PENHA”

O que é: O “Programa Guardiã Maria da Penha” foi criado em 2019 e tem como finalidade o monitoramento de medidas protetivas, por meio de visitas, rondas, além do contato com as vítimas pelo *Whatsapp* para atualizações e orientações. Os/as oficiais atuantes no programa receberam capacitação inicial junto à Promotoria de Justiça especializada em gênero e enfrentamento à violência contra a mulher, o que introduziu uma discussão sobre a temática de gênero na base formativa da Guarda.



Como funciona: O Ministério Público passa para a GM as informações das mulheres com medidas protetivas e em seguida elas são acionadas pela GM, que explica sobre o funcionamento do programa e a adesão é voluntária. Ao aceitar participar do programa, os/as guardas disponibilizam às mulheres um número de *WhatsApp* exclusivo do programa para contato de emergência, e incluem o endereço da vítima nas rondas. Além disso, para melhor fiscalização da medida protetiva, a equipe recebe fotos tanto da vítima como do autor da agressão e realiza rondas no perímetro da casa e do trabalho das mulheres. Por fim, a equipe da GM relata ao Ministério Público se o agressor está ou não cumprindo as medidas protetivas. Em caso de descumprimento, o MP pode solicitar a prisão do mesmo.

Quem participa: No período da pesquisa, o programa contava com a participação de quatro guardas civis municipais, duas mulheres e dois homens, que atuavam em horário comercial com viatura própria identificada. No entanto, em caso de descumprimento de medida protetiva no período noturno ou no final de semana, qualquer equipe da GM pode atender um chamado emergencial. A equipe que atua no programa passa por uma análise do desempenho e do comprometimento do/a profissional no ambiente de trabalho.

Dados: De 2019 a 2020, foram realizadas 326 rondas e visitas, atendendo 121 mulheres, dentre as quais 53% eram brancas e 36% pardas⁴, apresentando a faixa etária de 20 a 40 anos. As estatísticas do primeiro ano do programa mostram que a violência psicológica foi a mais frequente (45% dos casos) seguida da violência física (34% dos casos). Chama a atenção o levantamento e a organização de dados realizados pela gestão do programa, algo incomum nos outros programas pesquisados, o que demonstra interesse na compreensão do perfil da vítima e do agressor, permitindo a formulação de políticas públicas cada vez mais articuladas e direcionadas.

Articulação: Verifica-se uma articulação intersetorial com as Diretorias da Secretaria de Defesa e Convivência Social, a Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, o Ministério Público e a Delegacia

4 A classificação foi realizada pela própria GM considerando apenas Brancas e Pardas.

da Defesa da Mulher, de modo que essa colaboração contribui para a difusão da intersetorialidade e de um atendimento mais humanizado. Os/as profissionais que atuam diretamente no Programa procuram visualizar o conjunto de serviços como uma rede e reconhecem a importância da intersetorialidade durante os atendimentos para o rompimento do ciclo de violência.

Desafios: A localização da residência da vítima em áreas de confronto representa uma das maiores dificuldades apontadas. Quando uma assistida vive em áreas com a presença de crime organizado, a equipe da Patrulha não consegue fazer a ronda na região sem expor a vida dessa mulher ao perigo e, ao buscarem alternativas, tentam realizar o acompanhamento em locais considerados seguros e neutros, como os postos de saúde da região.

2.4. SANTOS

“PATRULHA GUARDIÃ MARIA DA PENHA”

O que é: A “Patrulha Guardiã Maria da Penha” de Santos surgiu em 2019 a partir de uma demanda da Coordenadoria de Políticas para a Mulher. O Programa tem como intuito o monitoramento do cumprimento das medidas protetivas de urgência, o acolhimento humanizado e a orientação às vítimas acerca dos serviços existentes no município. A formação das/os agentes do programa é oferecida pelo Ministério Público.

Como funciona: O programa funciona a partir da realização de rondas em locais pré-determinados pelo Ministério Público. Nas visitas periódicas, além do formulário de acompanhamento dos casos, os/as guardas levam cartilhas com informações sobre violência contra a mulher e o funcionamento do programa. As mulheres assistidas pela Patrulha também têm acesso a um contato telefônico direto com as equipes.

Quem participa: As rondas são feitas em dupla - um guarda masculino e uma feminina - a partir de viatura identificada com o símbolo da Patrulha. Em 2021, foram adicionados 14 integrantes à equipe, nove homens e cinco mulheres, totalizando 16 Guardas Municipais atuantes no programa. A seleção de guardas para atuarem no programa é feita com base no perfil compatível para as atividades.

Dados: As mulheres atendidas estão predominante na faixa etária de 20 a 29 e de 30 a 39 anos. Dentro do primeiro grupo, foram 100 ocorrências, em 2018, e do segundo grupo, 92.

Articulação: Não foi identificada uma articulação intersetorial e em rede dos serviços municipais prestados à mulher, havendo nos atendimentos da Patrulha apenas a indicação dos serviços existentes.



Dentre os serviços municipais, o entrevistado ressaltou o curso de defesa pessoal para mulheres “Eu me Defendo”, criado em 2019 e uma Casa Abrigo para mães e filhos em risco iminente de morte, cuja capacidade é para quatro famílias e com localização sigilosa.

Desafios: Durante o período de realização da entrevista e pela perspectiva do Secretário de Segurança, não havia desafios ao programa.

Ressalva: A entrevista foi realizada com o Secretário Municipal de Segurança. Não foi possível realizar entrevistas com o Comandante da Guarda Municipal, nem com guardas atuantes no programa “Patrulha Guardiã Maria da Penha”. Sendo assim, informações mais detalhadas acerca do cotidiano do programa, os principais desafios e o perfil das vítimas ficaram prejudicadas.

2.5. SÃO VICENTE

PROGRAMA EM FASE DE ESTRUTURAÇÃO

Diferentemente dos outros municípios estudados, o programa específico de enfrentamento e prevenção à violência doméstica do município de São Vicente estava, no período da pesquisa, em processo de estruturação. A proposta de criação de um programa “Patrulha Maria da Penha” partiu de uma guarda feminina, que se inspirou nos programas já existentes no Estado de São Paulo, após participar de um encontro de Guardas Municipais em 2019 e conhecer a estrutura de outros programas de proteção. O Comando da Guarda aprovou a iniciativa e deixou a cargo da referida guarda a estruturação do programa.



Articulação: Notou-se a preocupação em estruturar o programa sob uma perspectiva intersetorial, ao promover a articulação em rede entre as áreas que permeiam a proteção à mulher. Essa tentativa foi relatada no “1º Encontro de Enfrentamento à Violência contra a Mulher” de São Vicente, realizado em 2021 e promovido pela Assessoria de Políticas Públicas para a Mulher do município. O tema principal desse encontro foi “Atendimento integrado e humanizado nos serviços públicos às mulheres” e contou com a participação de representantes de áreas como segurança pública (incluindo a GM), educação, saúde e assistência social.

Desafios: Foram relatados a falta de efetivo e de equipamentos necessários para a realização do trabalho, como o colete balístico. As entrevistadas relataram a necessidade de adaptação de coletes masculinos pelas guardas mulheres, o que pode expô-las a riscos.

2.6. INDAIATUBA

“PROGRAMA DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER - CAMINHO DAS ROSAS”



O que é: O “Programa de Prevenção à Violência Contra a Mulher - Caminho das Rosas” foi criado em 2018. Funciona como uma rede de atenção e orientação humanizada às mulheres em situação de risco e parte de uma iniciativa do Executivo Municipal. No que diz respeito ao que é atribuído à Guarda Civil, o programa funciona como um acompanhamento e monitoramento às mulheres que detenham medidas protetivas. Assim, a Guarda Civil encarrega-se de disponibilizar parte do efetivo para participação em treinamentos específicos e realizar atendimentos às mulheres vítimas.

Como funciona: Além das rondas, o programa conta com um dispositivo de enfrentamento à violência doméstica específico para casos de flagrante, o “Botão do Pânico”, visto pelos/as entrevistados/as como uma ferramenta importante para garantir que o socorro seja prestado rapidamente, pois aciona a viatura mais próxima para atender a ocorrência.

Quem participa: A atuação da GM nos atendimentos se dá através de equipe própria, que conta com duas guardas femininas no patrulhamento operacional, em revezamento, e com a coordenadora do programa na Guarda, que passaram por uma especialização sobre violência doméstica.

Dados: Entre 2017 e o primeiro semestre de 2021 foram realizados 973 atendimentos a mulheres vítimas de violência.

Articulação: O Programa é articulado de forma intersetorial, envolvendo diversas áreas de políticas públicas e instituições parceiras e de apoio, dentre elas a Guarda Civil de Indaiatuba, as Polícias Civil e Militar, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil Indaiatuba (OAB) e a Delegacia de Defesa da Mulher. Ele também avança ao criar ações de competência da Secretaria Municipal de Esportes e ao articular o Fundo Social de Solidariedade (Funssol) de Indaiatuba. A parceria entre a Delegacia da Mulher, a Guarda e a Polícia Civil parece integrada e complementar, a fim de garantir que a mulher seja acolhida e encaminhada aos serviços e protocolos a que tem direito.

Desafios: A falta de uma viatura específica e identificada para o programa.

2.7. JUNDIAÍ

“PATRULHA GUARDIÃ MARIA DA PENHA”

O que é: O programa

“Patrulha Guardiã Maria da Penha” foi criado em 2019 por meio de uma lei municipal. Atua a partir do recebimento de medidas protetivas pelo judiciário, procedendo, em seguida, com uma classificação de risco dos casos encaminhados a partir de uma escala de cores. Nos casos de maior risco à vida das mulheres, além do patrulhamento externo pela Guarda, há também um contato maior com elas. Possuem um curso de especialização que, em um primeiro momento, era dado por guardas de municípios que haviam instituído anteriormente um programa de prevenção à violência contra a mulher, mas, durante o período da pesquisa, já havia docentes da própria GM de Jundiaí que ministravam o curso.

Como funciona: O programa funciona em plantões operacionais, com escalas de 12 por 36 horas no período diurno, sendo que, no período noturno, as equipes que estiverem disponíveis atendem os casos de violência doméstica.

Quem participa: A Patrulha possuía no período de realização da pesquisa dez integrantes. **Dados:** Desde o início do Programa, a Patrulha havia recebido 700 medidas protetivas encaminhadas pelo judiciário. Destas, aproximadamente 500 já foram solucionadas, de modo que, no período de realização da pesquisa, havia cerca de 200 medidas protetivas ativas. **Articulação:** O Programa dialoga com outros órgãos que realizam um serviço de discussão com os homens agressores. Esse elemento aponta para tentativa de um diálogo intersetorial e de trabalho em rede para o enfrentamento à violência doméstica.

Desafios: Foram identificados desafios tanto materiais, quanto de acolhimento e conscientização das mulheres vítimas. A guarda entrevistada reforçou o desafio da falta de autonomia financeira das vítimas em relação aos parceiros, em especial nos casos em que a mulher possui filhos/as com o agressor. Materialmente, o Inspetor e a guarda apontaram a falta de recursos humanos como desafio central a ser superado pelo programa.



2.8. PIRACICABA

“PATRULHA MARIA DA PENHA”

O que é: O programa

“Patrulha Maria da Penha” foi criado em março de 2019 por meio de um decreto municipal e tem como propósito atuar na prevenção e no enfrentamento da violência de gênero, bem como na proteção das vítimas. O treinamento dos integrantes do programa é semelhante ao dos demais guardas, com um aprofundamento na Lei Maria da Penha.



Como funciona: A partir do encaminhamento das medidas protetivas de urgência pelo poder judiciário, a equipe passa a acompanhar os casos, buscando evitar o descumprimento da medida e, caso ocorra alguma violação na medida protetiva, pode prender o agressor em flagrante. Com relação à proteção da vítima, uma das primeiras ações é a retirada de seus pertences pessoais no interior da residência; após isso, são realizados cadastros, entrega de material informativo sobre a Lei Maria da Penha e Rede de atendimentos à vítima. A partir daí, são realizadas rondas periódicas na residência ou local de trabalho das vítimas, que funcionam 24h por dia. Além das rondas, o município conta com o “Botão do pânico” para uma maior rapidez no atendimento de urgência.

Quem participa: Durante o período da pesquisa, a equipe possuía nove agentes exclusivos do programa e uma viatura específica para o atendimento às vítimas. Os/as agentes são selecionados de acordo com a aptidão em participar do programa.

Dados: Conforme os dados fornecidos pela GM entre 2017 e 2019, foram recebidas 1.163 medidas protetivas para fiscalização. Houve o encaminhamento de 78 casos de agressão ao plantão policial e 46 prisões em flagrante. No ano de 2019, houve 91 casos de descumprimento das medidas protetivas de urgência.

Articulação: No município existem equipamentos e órgãos que se articulam em rede de forma a promover a intersetorialidade entre áreas educação, saúde, assistência social e segurança pública. Em alguns casos há o encaminhamento das vítimas de violência doméstica à Rede de Atendimento, como ao Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM). Além disso, há diálogo direto com a Delegacia de Defesa da Mulher (DDM); o poder judiciário; o Ministério Público; a Secretaria de Serviço Social; e o Conselho da Mulher, o qual promove discussões e direcionamentos à Secretaria Municipal de Governo para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas às mulheres.

Desafios: O programa possui apenas uma viatura, o que limita a demanda e o atendimento.

Ressalva: Não foi possível entrevistar nenhum/a oficial atuante no programa “Patrulha Maria da Penha”, apenas o Comandante da GM - mesmo após insistência da equipe de pesquisadoras do NEV.

Considerações finais

A pesquisa “Segurança Pública nos municípios: o papel das Guardas Municipais na prevenção da violência contra a mulher”, desenvolvida entre 2020 e 2021, buscou mapear programas de prevenção e enfrentamento da violência de gênero no nível municipal. A partir de uma abordagem mista, foi possível explorar como os diferentes municípios do Estado de São Paulo se articulam para lidar com o problema. Nota-se que ainda são incipientes os programas liderados pelas Guardas Municipais, mas que já existem experiências importantes que podem servir de inspiração para outros municípios interessados em desenvolver programas próprios.

Os programas de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres analisados na pesquisa seguem o modelo das Rondas Maria da Penha. Esses programas têm como objetivo principal monitorar o cumprimento de medidas de proteção já expedidas pelo judiciário. Ao estabelecer uma relação direta com as mulheres em situação de violência doméstica, as rondas monitoram o entorno da residência da vítima, buscando, ao mesmo tempo, dissuadir o comportamento dos agressores e levar um sentimento de segurança para a vítima.

Essa estrutura foca no eixo protetivo da Lei Maria da Penha, sendo poucos os programas que abordam o tripé de enfrentamento, proteção e prevenção à violência contra as mulheres, previsto na lei. Programas estruturados de forma intersetorial, articulando diversos setores da gestão municipal, para além das Guardas Municipais, teriam mais capacidade de abordar a questão da violência doméstica da forma como é pensada pela Lei Maria da Penha. O fortalecimento de uma rede que pense a política protetiva em conjunto, ao considerar a mulher em sua integralidade e não apenas como uma vítima de violência, é fundamental para que haja um amparo real das mulheres e a prevenção de novos casos.

Ao estabelecer uma relação direta com as mulheres em situação de violência doméstica, as rondas monitoram o entorno da residência da vítima, buscando, ao mesmo tempo, dissuadir o comportamento dos agressores e levar um sentimento de segurança para a vítima.

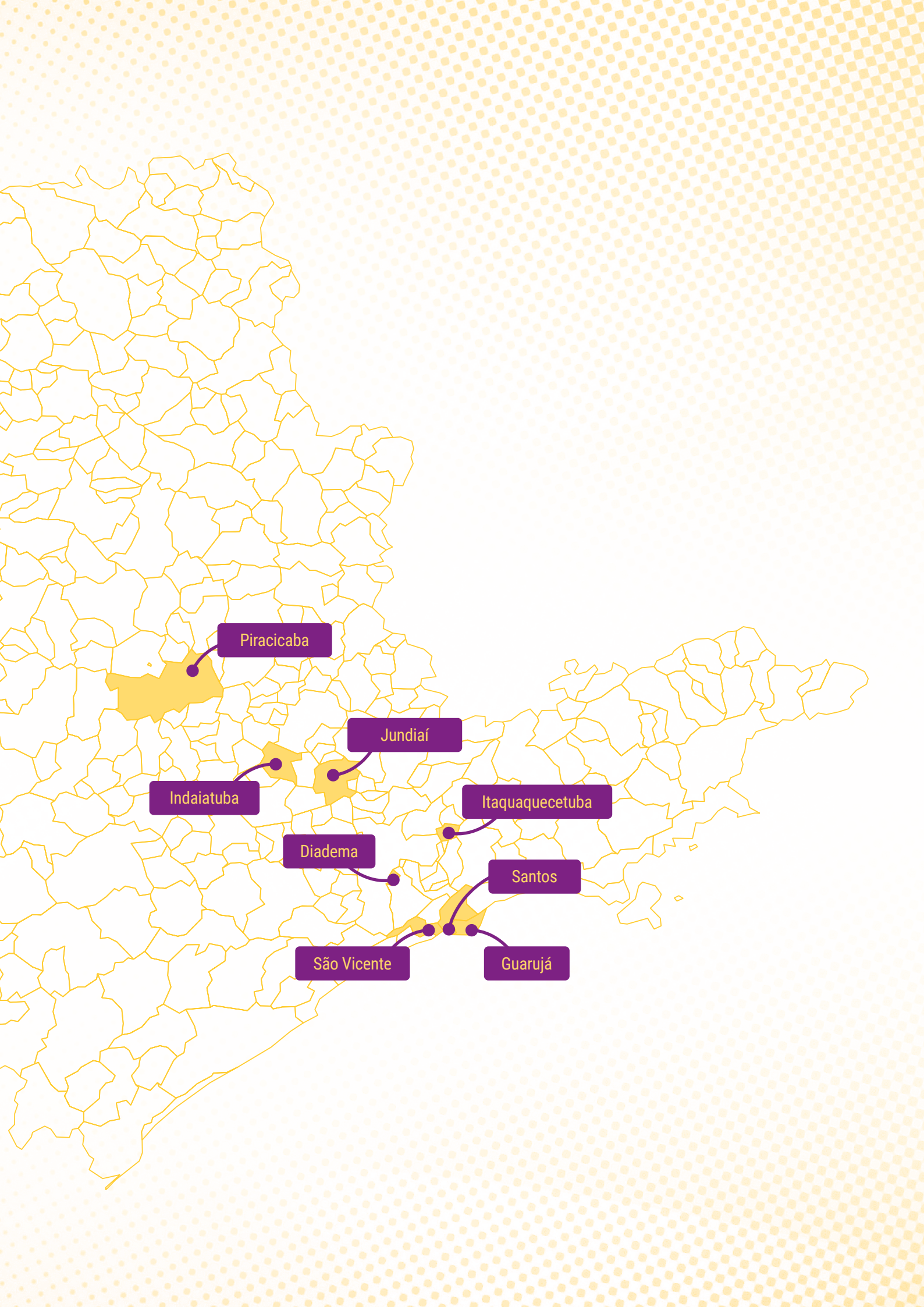
O fortalecimento dos programas de proteção também depende de como as gestões municipais e os comandos das Guardas entendem a violência doméstica como um problema de segurança pública. Isso permite uma valorização do programa dentro da Guarda Municipal, o que pode implicar em formações qualificadas para os/as oficiais, mais recursos para o programa, e maior integração entre o programa e a rotina da Guarda. Frequentemente, os programas são levados adiante pelo interesse e empenho de algumas oficiais, mas sem um envolvimento maior da instituição e/ou sem a sua institucionalização. Isso resulta em falta de conhecimento do programa por parte de superiores, falta de informações estruturadas sobre o programa e, inclusive, sobre as mulheres atendidas. Poucos dos programas analisados possuíam dados próprios sobre o público atendido, o que dificulta avaliar internamente os êxitos e desafios do programa, bem como o planejamento de uma atuação estratégica.

De forma geral, as questões de raça não são trabalhadas de maneira aprofundada nas Guardas Municipais, que frequentemente exibem um discurso de igualdade baseado na negação das diferenças, inclusive internas.

Além dos tópicos abordados neste sumário, a pesquisa buscou explorar a temática da raça e de sua intersecção com gênero. De forma geral, as questões de raça não são trabalhadas de maneira aprofundada nas Guardas Municipais, que frequentemente exibem um discurso de igualdade baseado na negação das diferenças, inclusive internas. Por exemplo, poucas GM possuem um perfil racial dos/as próprios/as oficiais da instituição, justificando essa falta de informação com a ideia de que “somos todos guardas”. Essa mentalidade frequentemente se traduz em ignorar que as experiências das mulheres vítimas de violência são atravessadas também por marcadores de raça e de classe. A literatura tem destacado como as mulheres negras são as principais vítimas de diversas formas de violência de gênero, evidenciando que um olhar interseccional é fundamental para enfrentar o problema.

Por fim, ressalta-se que há um esforço, no âmbito municipal, de contribuir para a prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. A replicação dos programas ao estilo Ronda Maria da Penha mostra que os municípios se inspiram nas experiências exitosas de outras localidades e podem aprender uns com os outros. Entretanto, os programas precisam avançar para além da reprodução do modelo, e investir na articulação com demais órgãos públicos para consolidar uma rede de proteção e prevenção. É fundamental que as Guardas Municipais recebam treinamento e capacitação das temáticas de gênero e raça e sua intersecção com demais marcadores sociais da diversa de forma contínua, e não apenas os/as oficiais interessados/as em atuar nos programas. Uma cultura institucional que entende a violência contra as mulheres como problema de segurança pública pode contribuir para o êxito e fortalecimento dessas iniciativas.

Por fim, ressalta-se que há um esforço, no âmbito municipal, de contribuir para a prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. A replicação dos programas ao estilo Ronda Maria da Penha mostra que os municípios se inspiram nas experiências exitosas de outras localidades e podem aprender uns com os outros. Entretanto, os programas precisam avançar para além da reprodução do modelo, e investir na articulação com demais órgãos públicos para consolidar uma rede de proteção e prevenção. É fundamental que as Guardas Municipais recebam treinamento e capacitação das temáticas de gênero e raça e sua intersecção com demais marcadores sociais da diversa de forma contínua, e não apenas os/as oficiais interessados/as em atuar nos programas. Uma cultura institucional que entende a violência contra as mulheres como problema de segurança pública pode contribuir para o êxito e fortalecimento dessas iniciativas.



Piracicaba

Jundiaí

Indaiatuba

Itaquaquecetuba

Diadema

Santos

São Vicente

Guarujá

