

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
Graduação em Administração Pública

Isadora Monteiro Carvalho De Sousa

**A IMPORTÂNCIA DOS ATORES LOCAIS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS DE  
COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER:** uma análise da atuação municipal  
em políticas de prevenção em Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano

Belo Horizonte  
2022

Isadora Monteiro Carvalho De Sousa

**A IMPORTÂNCIA DOS ATORES LOCAIS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER:** uma análise da atuação municipal em políticas de prevenção em Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Prof.a Dra. Karina Rabelo Leite Marinho

Belo Horizonte  
2022

S725i Sousa, Isadora Monteiro Carvalho de.  
A importância dos atores locais na execução de políticas de combate à violência contra a mulher [manuscrito] : uma análise da atuação municipal em políticas de prevenção em Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano / Isadora Monteiro Carvalho de Sousa. – 2022.  
[8], 117 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Bibliografia: f. 117-125

1. Violência contra mulher – Política municipal – Minas Gerais. 2. Prevenção criminal – Mulher – Minas Gerais. 3. Segurança pública – Minas Gerais. I. Marinho, Karina Rabelo Leite. II. Título.

CDU 343.54:352(815.1)

Isadora Monteiro Carvalho de Sousa

**A IMPORTÂNCIA DOS ATORES LOCAIS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: uma análise da atuação municipal em políticas de prevenção em Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

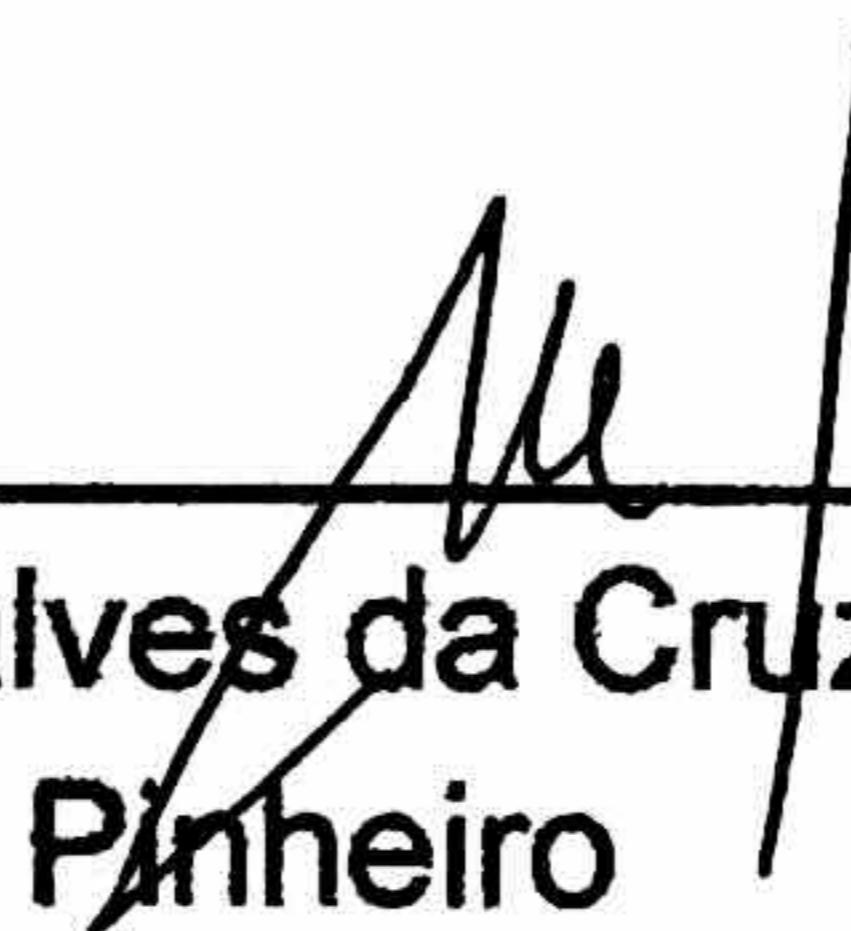
**Aprovada na Banca Examinadora**



\_\_\_\_\_  
Professora Karina Rabelo Leite Marinho (Orientador) – Fundação João Pinheiro



\_\_\_\_\_  
Professor Eduardo Cerqueira Batitucci (Avaliador) Fundação João Pinheiro



\_\_\_\_\_  
Professor Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 01 de dezembro de 2022

## DEDICATÓRIA

À todas as mulheres.

“A vida começa quando a violência termina.”  
Maria da Penha

## RESUMO

A presente pesquisa busca descrever e analisar a atuação municipal e local nas políticas públicas de segurança voltadas à prevenção à criminalidade, mais especificamente, na temática do enfrentamento à violência contra a mulher. Para isso, foi realizada a análise, a partir de uma abordagem qualitativa, das políticas de três cidades mineiras: Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano. A revisão bibliográfica se inicia com uma breve abordagem sobre o fenômeno da violência contra a mulher no Brasil, entendendo que perpassa o objeto principal, que são as políticas públicas de prevenção. Em seguida, aborda os paradigmas da Segurança Pública, a fim de compreender como estes influenciam no entendimento do problema e nas políticas executadas. Por fim, a partir do entendimento de que o paradigma da Segurança Cidadã pode ser uma forma mais humanizada, barata e eficiente de lidar com estes eventos, abordam-se seus pontos centrais, como a multicausalidade da violência, o trabalho em rede, a participação social, o enfoque no território e a atuação local e municipal. Estas temáticas guiam a análise das políticas executadas nas cidades mineiras, a qual utilizou-se de evidências empíricas para complementar e qualificar a bibliografia. Os resultados mostram, por fim, que as políticas preventivas ainda são recentes no Brasil e não são a primeira resposta, quando se pensa em segurança pública. Na prática, ainda se atém ao trabalho das guardas municipais. Apesar disso, algumas iniciativas têm ocorrido e avançado, sendo importante estudá-las e sistematizá-las, como forma de fomento.

**Palavras-chave:** Violência contra a mulher. Enfrentamento à violência contra a mulher. Segurança Pública. Segurança Cidadã. Prevenção à criminalidade. Atuação municipal e local. Papel municipal na segurança pública. Trabalho em rede.

## ABSTRACT

This research seeks to describe and analyze the municipal and local performance in public security policies aimed at preventing crime, more specifically on the issue of combating violence against women. To this end, the policies of three cities in Minas Gerais: Belo Horizonte, Santa Luzia and Vespasiano were analyzed from a qualitative approach. The literature review begins with a brief approach to the phenomenon of violence against women in Brazil, understanding that it permeates the main object, which is the public policies for prevention. Then, it approaches the paradigms of Public Security, in order to understand how they influence the understanding of the problem and the policies implemented. Finally, based on the understanding that the paradigm of Citizen Security can be a more humane, cheap and efficient way to deal with these events, its central points are addressed, such as the multi-causality of violence, networking, social participation, focus on territory and local and municipal action. These themes guide the analysis of the policies executed in the cities of Minas Gerais, which used empirical evidence to complement and qualify the bibliography. The results show, finally, that preventive policies are still recent in Brazil and are not the first answer when thinking about public security. In practice, it is still limited to the work of municipal guards. Despite this, some initiatives have occurred and advanced, and it is important to study and systematize them, as a way to promote them.

**Keywords:** Violence against women. Confronting violence against women. Public Safety. Citizen Security. Crime prevention. Municipal and local action. Municipal role in public security. Networking

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2. METODOLOGIA</b>	<b>11</b>
<b>3. VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER</b>	<b>17</b>
3.1 O fenômeno da violência contra a mulher	17
3.2 A discussão da temática à nível mundial	21
3.3 O enfrentamento à violência contra a mulher: breve panorama brasileiro	25
<b>4. A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL</b>	<b>34</b>
4.1 Paradigmas da Segurança: Segurança Nacional, Pública e Humana	34
4.2 Segurança Cidadã e prevenção à criminalidade	36
4.4 Experiências de sucesso: Bogotá (Colômbia) e Diadema (São Paulo, Brasil)	48
4.4.1 Bogotá (Colômbia)	49
4.4.3 Diadema (São Paulo, Brasil)	50
<b>5. ANÁLISE DA ATUAÇÃO MUNICIPAL EM POLÍTICAS DE PREVENÇÃO EM SEGURANÇA: BELO HORIZONTE, VESPASIANO E SANTA LUZIA</b>	<b>52</b>
5.1 A percepção do cenário da violência contra a mulher em Minas Gerais	56
5.2 A discussão da temática em Minas Gerais	60
5.3 A percepção das gestoras entrevistadas sobre a prevenção	64
5.4 Pressupostos da Segurança Cidadã	71
5.4.1 A violência como um fenômeno multicausal	71
5.4.2 Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres	76
5.4.3 Caminhos para a construção de uma política pública que envolva a população	85
5.5 O papel local e municipal	99
5.6 Aprendizados dos municípios de Bogotá e Diadema	111
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>117</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A relevância de fomentar o debate a respeito dos diversos tipos de violência sobre os corpos femininos e, por conseguinte, acerca da necessidade e natureza de ações públicas para seu enfrentamento, é demonstrada pelas estatísticas. Segundo a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado, no ano de 2021, 86% das mulheres apontaram a percepção do aumento da violência, um crescimento de 4% em relação à pesquisa anterior, realizada em 2019. Esta pode ser reflexo, por exemplo, de dados alarmantes, como o que mostra que, em 2021, uma mulher foi vítima de feminicídio a cada 7 horas (FBSP, 2021).

Diante da gravidade e perpetuação deste cenário, começa-se a perceber, nas últimas décadas, a necessidade de mudanças nas políticas públicas que atuam sobre ele. Assim, as políticas de prevenção à criminalidade e às violências se destacam por serem mais efetivas, e capazes de proporcionar maior qualidade de vida para a população, além de possuírem menores custos para o serviço público.

As ações de prevenção pressupõem uma atuação multidisciplinar -envolvendo diversas áreas de políticas públicas- e interinstitucional -envolvendo diversos atores. Isso porque são ações que procuram atuar sobre as causas do problema, bem como suas consequências, sempre multidimensionais, e não exclusivamente sobre sua ocorrência. No caso da violência contra a mulher, por exemplo, isso significaria políticas que integrem as áreas da saúde, educação, assistência social, economia, etc, envolvendo a polícia, os postos de saúde, os CRAS, as escolas, a defensoria pública, as empresas privadas, etc. É esta multiplicidade de áreas e atores envolvidos que torna importante a participação dos atores locais, sejam eles governamentais ou não, visto a proximidade que estes possuem com os territórios, e, assim, a melhor capacidade de compreender as realidades vividas por elas, relacionadas à dinâmicas locais, às interações cotidianas, aos usos concretos dos espaços. Neste contexto, o município é, do ponto de vista da gestão pública, a esfera mais próxima das populações.

Para isso, optou-se pelo foco na atuação do município e dos atores locais devido, principalmente, à proximidade que estas esferas possuem com o território e a comunidade, o que permite maior capilaridade e conhecimento da realidade do local. “Quando esses problemas são tratados localmente, a partir de uma análise

dos fatores de risco e de proteção presentes, podem ser mais bem compreendidos e prevenidos de maneira mais eficiente” (PNUD, 2016, p.10).

A presente pesquisa buscará, então, mapear políticas já existentes na área de prevenção e voltadas para o combate à violência contra a mulher nos municípios de Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano e, por meio de evidências empíricas, analisá-las. Desta forma, espera-se estimular a discussão sobre políticas preventivas em âmbito municipal e, por conseguinte, fomentar ações desta natureza. Para tal, inicialmente, apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa e a revisão bibliográfica utilizada.

Esta última aborda brevemente a violência contra a mulher que, neste caso, é o fenômeno relacionado ao objeto principal: as políticas públicas de prevenção executadas. Em seguida, percorre os paradigmas das políticas públicas de segurança, com enfoque na Segurança Cidadã, com o objetivo de entender como estes vem mudando ao longo dos anos e como influenciam nos conceitos (de segurança pública, violência e criminalidade) e na forma como as políticas públicas são realizadas. Por fim, para análise das políticas escolhidas, o trabalho utilizará bibliografia relacionada à prevenção de violências e criminalidades, passando por seus principais pressupostos.

A última parte busca aproximar a bibliografia acima e as ações executadas em Belo Horizonte, Vespasiano e Santa Luzia, utilizando de entrevistas realizadas com atores estratégicos da rede de enfrentamento, pesquisas e dados. Será mostrado como os três se encontram em momentos diferentes e como ainda tem um longo caminho a ser percorrido, tanto no enfrentamento à violência contra a mulher, quanto na atuação sob um viés preventivo. A pauta tem começado a ser percebida como importante, entretanto, ainda existem inúmeros desafios no enfrentamento, como, por exemplo, exercer um trabalho em rede, incentivar a participação social efetiva, estabelecer fluxos e protocolos, entre outros, que serão mostrados ao longo do capítulo.

## 2. METODOLOGIA

Diante da importância do enfrentamento da violência contra as mulheres, parte-se da ideia de que as políticas de prevenção à criminalidade podem trazer benefícios por serem mais humanizadas; contribuírem para o desenvolvimento sustentável; proporcionarem maior qualidade de vida; por representarem menores custos com o sistema formal de justiça criminal; e, por fim, menores custos sociais (UNODC, 2004). Acrescenta-se que, no que tange a execução destas, os municípios e atores locais são essenciais, visto a proximidade da população, das suas relações sociais e das diversas causas da violência. Desta forma, a presente pesquisa procura descrever e analisar a atuação municipal e de atores locais na segurança pública nas políticas públicas de prevenção à criminalidade, no contexto da violência contra a mulher, por meio da análise de três municípios mineiros: Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano.

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa que, buscando abordar a complexidade do problema em questão, utiliza-se de pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de informação. De forma complementar, optou-se pela realização de um estudo de casos, que consiste “no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (GIL, 2002, p. 54).

A pesquisa bibliográfica foi utilizada como uma forma de pesquisa mais ampla, que permitiu identificar o conhecimento disponível sobre o problema (GIL, 2002), por meio da leitura e do estudo de materiais de pesquisas já realizadas, disponíveis em artigos, sites, revistas e portais eletrônicos, e com intuito de utilizar as considerações de autores e instituições da área como contribuição. Para isso, foram selecionadas quatro temáticas principais: 1) segurança pública, com enfoque na Segurança Cidadã; 2) políticas de prevenção à criminalidade; 3) atuação local e municipal na segurança pública; 4) e o fenômeno da violência contra a mulher. O primeiro e o segundo tema serão abordados a partir dos principais marcos teóricos sobre o assunto, como PNUD, CIDH, Banco Mundial. Os demais, têm sua conceitualização feita por meio do uso de uma literatura selecionada por sua relevância.

Selecionou-se um número reduzido de municípios, a fim de explorá-los profundamente e, assim, adquirir conhecimento do fenômeno (VENTURA, 2007). O

objetivo é, então, extrair informações a partir da representatividade de cenários diferentes, e não da comparação entre eles. Os critérios de seleção, sintetizados no Quadro 1, foram, inicialmente, três: localização geográfica; execução da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais; e execução do Programa Mediação de Conflitos (PMC), descritos a seguir.

A Política Estadual, iniciada no ano de 2002 e aprovada por lei em 2019<sup>1</sup>, é desenvolvida pela Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (SUPEC). Esta tem como objetivo geral “contribuir para prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas Gerais”. Dessa forma, é um dos atores responsáveis pela execução das políticas de prevenção no Estado, sendo capaz de fomentar a atuação municipal e local nos territórios onde está presente - 190 territórios e 19 municípios.

O PMC é um dos programas da Política e desenvolve ações e atividades que buscam intervir nas “formas violentas de administração de conflitos que se desdobram em situações violentas e/ou delituosas de moradores dos aglomerados urbanos com altos índices de criminalidade violenta”. Nos territórios onde está presente, juntamente com o Programa Fica Vivo!, houve a redução de 43% dos homicídios, desde 2012.<sup>2</sup> O Programa possui destaque para o atendimento de mulheres e, em 15 anos de atendimento, cerca de 70% do público atendido foi composto por este grupo, enquanto mais da metade dos atendimentos foram voltados às mulheres vítimas de violência.<sup>3</sup> Apenas em 2021, por exemplo, foram realizadas 687 intervenções em casos de violência doméstica.<sup>4</sup> Para isso, o PMC desenvolve

estratégias de prevenção e proteção junto à mulher que demanda o atendimento, levando em consideração o contexto ao qual ela se insere, podendo intervir individualmente, a partir de orientações para acesso a direitos e encaminhamentos, por exemplo, ou coletivamente, ao realizar grupos que visem prevenir o fenômeno. (SEJUSP, 2013).

A presença da Política e do Programa no processo de seleção dos municípios

---

<sup>1</sup> Lei 23.450, de 24 de outubro de 2019.

<sup>2</sup> <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/sala-de-imprensa/programa-mediação-de-conflitos-reduz-violência-em-190-territórios-mineiros>

<sup>3</sup>

<http://www.seguranca.mg.gov.br/component/gmg/story/3928-programa-mediacao-de-conflitos-completa-15-anos-com-reducao-da-violencia-em-190-territorios-de-minas>

<sup>4</sup> <http://www.seguranca.mg.gov.br/component/gmg/page/3451-prevencao-em-numeros>

é de extrema relevância por se tratarem de ações passíveis de fomentar as atuações municipais e, portanto, tornarem mais provável sua existência. Além disso, constituem “portas de entrada”, ou formas de acesso aos atores institucionais municipais a serem abordados pela pesquisa.

**Quadro 1 - Critérios de seleção e justificativas utilizados para escolha dos municípios a serem estudados**

<b>Critério de seleção</b>	<b>Justificativa</b>
Localização na Região Metropolitana de Belo Horizonte.	Devido à complexidade das políticas levadas à cabo nesta região, com maior presença de aparelhos públicos, o que permite melhor identificação de potencialidades e limitações das políticas locais.
Execução da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade	A execução da Política Estadual em um território é capaz de fomentar a atuação municipal e local. Além disso, há expertise no assunto e possui, inclusive, um programa responsável por lidar com o know-how da política para os municípios.
Execução do Programa de Mediação de Conflitos (PMC)	O PMC é um ator da rede local dos territórios onde está implantado, trabalhando em parceria com os demais atores na execução e qualificação das atividades de prevenção. É um programa de atuação primária e recorte territorial, executando suas ações diretamente nos territórios, fomentando a atuação local. Além disso, devido aos atendimentos serem destinados majoritariamente as mulheres, o programa vem desenvolvendo expertise no assunto, em mais de 15 anos de atuação.

Fonte: Elaboração própria.

Com os critérios iniciais, foi possível chegar a seis municípios, sendo estes: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano.

**Quadro 2 - Critérios de seleção e municípios considerados**

<b>Critério de seleção</b>	<b>Municípios que atendem o critério</b>
Localização na Região Metropolitana de Belo Horizonte.	Baldim, <u>Belo Horizonte</u> , Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, <u>Contagem</u> , Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, <u>Ribeirão das Neves</u> , Rio Acima, Rio Manso, Sabará, <u>Santa Luzia</u> , São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e <u>Vespasiano</u> .
Execução da Política Estadual de Prevenção à Criminalidade	<u>Vespasiano</u> , Uberlândia, Uberaba, Sete Lagoas, <u>Santa Luzia</u> , <u>Ribeirão das Neves</u> , Montes Claros, Juiz de Fora, Ipatinga, Ibirité, Governador Valadares, Divinópolis, <u>Contagem</u> , <u>Betim</u> , <u>Belo Horizonte</u> , Curvelo, Patos de Minas, Muriaé, Sabará, Itabirito, Santa Bárbara do Monte Verde, Manhuaçu, Abadia dos Dourados, Arapuá, Carmo do Paranaíba, Coromandel, Cruzeiro da Fortaleza, Douradoquara, Guimarânia, Iraí de Minas, Lagamar, Lagoa Formosa, Lagoa Grande, Matutina, Monte Carmelo, Patrocínio, Presidente Olegário, Rio Paranaíba, Romaria, São

	Gonçalo do Abaeté, São Gotardo, Serra do Salitre, Tiros, Varjão de Minas, Barbacena, Alfredo Vasconcelos, Antônio Carlos, Boas Fortes, Desterro do Melo, Ibertioga, Piedade do Rio Grande, Ressaquinha, Santa Bárbara do Tugúrio, Santa Rita do Ibitipoca, Santana do Garambéu, Senhora dos Remédios, Felixlândia, Inimutaba, Morro da Garça, Presidente Juscelino, Pouso Alegre, Congonhal, Estiva, Senador José Bento.
Execução do Programa Mediação de Conflitos (PMC)	<u>Belo Horizonte</u> , <u>Betim</u> , <u>Contagem</u> , Governador Valadares, <u>Vespasiano</u> , <u>Uberlândia</u> , <u>Santa Luzia</u> , <u>Ribeirão das Neves</u> , Montes Claros, Ipatinga, Curvelo e Juiz de Fora.

Fonte: Elaboração própria.

Ainda, com o intuito de incrementar a viabilidade da pesquisa e de melhor atender aos critérios de representatividade, procurou-se àqueles que apresentassem cenários diversos quanto à incidência do fenômeno e atuação municipal. Para isso, primeiramente, foram considerados o número de ocorrências de mortes por agressão referentes a mulheres, em 2020, e de ocorrências de estupro, em 2018, sendo Belo Horizonte a cidade com maior incidência e Vespasiano, a menor<sup>5</sup>. Em seguida, buscando representar um possível cenário da atuação municipal, utilizou-se o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IRMS) de Segurança Pública de 2018; o esforço orçamentário em segurança pública, em 2018; e a existência de fundo municipal de segurança pública, de Plano municipal de segurança pública e de Conselho de Segurança Pública em 2014. Nesta análise, o município de Santa Luzia se destacou por possuir os três instrumentos e o maior esforço orçamentário. Assim, foram selecionados Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano.

Definidos os objetos do estudo de casos, a etapa seguinte constituiu-se em realizar um mapeamento das ações realizadas no enfrentamento à violência contra a mulher e dos atores envolvidos, através da pesquisa na internet e nos sites oficiais das respectivas Prefeituras, buscando por palavras chaves como “prevenção”; “violência contra a mulher”; “violência de gênero”; “política para mulheres”.

<sup>5</sup> **Belo Horizonte:** ocorrências de mortes por agressão (22); ocorrências de estupro (685); IRMS de Segurança Pública: 0,481; esforço orçamentário (1,32); existência de fundo municipal de segurança pública,( não), Plano municipal de segurança pública (sim) e Conselho de Segurança Pública (não)

**Santa Luzia:** ocorrências de mortes por agressão (1); ocorrências de estupro (82); IRMS de Segurança Pública: 0,371; esforço orçamentário (1,46); existência de fundo municipal de segurança pública (sim), plano municipal de segurança pública (sim) e Conselho de Segurança Pública (sim)

**Vespasiano:** ocorrências de mortes por agressão (1); ocorrências de estupro (48); IRMS de Segurança Pública: 0,414; esforço orçamentário (0,01); existência de fundo municipal de segurança pública (não), plano municipal de segurança pública (não) e Conselho de Segurança Pública (sim)

Feito isso, foram selecionados atores relevantes ao tema, considerando: a) retratar a diversidade da rede; b) a relação direta com o tema; c) a coordenação e gestão das políticas ou equipamentos; d) àqueles que fossem tidos como referência de atendimento; e) a relevância para a rede de enfrentamento à violência contra a mulher na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH); f) e diversidade que permitisse captar diferentes percepções sobre o tema.

Chegou-se na seguinte seleção:

- **Belo Horizonte:** Diretoria de Políticas para as Mulheres (DirPM) da Prefeitura de Belo Horizonte; Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres; e Centro de Referência de Assistência Social (CREAS) (2);
- **Santa Luzia:** Secretaria Desenvolvimento Social, CREAS e CRAM;
- **Vespasiano:** CREAS e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS);
- **Rede de enfrentamento à a violência contra a mulher na RMBH:** Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (2); Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG); Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG).

Optou-se pela realização de entrevistas com gestoras destas instituições, selecionadas por deterem informações consideradas relevantes, buscando “recolher respostas a partir da experiência subjetiva” (DUARTE, 2005 *apud* PEDROSA, 2020) e que permitissem aproximar a discussão bibliográfica da realidade dos municípios mineiros. Ao final, foram realizadas 12 entrevistas on-line, durante os meses de setembro a novembro de 2022.

Anteriormente, foram preparadas questões abertas, com base nos objetivos específicos da pesquisa e da discussão bibliográfica, para guiar a condução da conversa. Ainda assim, durante a realização, houve liberdade para retirar ou acrescentar perguntas, à medida que se percebesse necessário. As conversas foram gravadas, mediante garantia de anonimato e autorização de uso do conteúdo para a pesquisa e, em seguida, transcritas e analisadas de acordo com um conjunto de eixos temáticos.

Por meio da metodologia descrita até aqui, espera-se atingir os objetivos específicos da presente pesquisa, sendo eles:

- a) Realizar recorte dos municípios a serem estudados, de acordo com critérios de seleção previamente definidos;
- b) Mapear as políticas existentes nos municípios selecionados;
- c) Descrever as políticas existentes nos municípios selecionados;
- d) Conhecer as ações de prevenção realizadas em nível municipal e local;
- e) Identificar possíveis limitações e fornecer subsídios para políticas públicas que atuem sobre a violência contra a mulher.

As informações foram sistematizadas no presente documento, que buscou construir um caminho lógico, partindo do panorama da violência contra a mulher, passando pela segurança pública e as políticas de prevenção e finalizando na atuação municipal. Escolheu-se iniciar pelo fenômeno da violência contra a mulher por sua relevância e por ser um assunto que perpassa toda a discussão, para isso, procurou-se entender o fenômeno e como ele tem sido percebido no Brasil. Em seguida, utilizou-se das políticas de segurança pública para analisar as respostas dadas ao problema. Para isso, foi mostrada a evolução de seus paradigmas e como eles influenciam nas políticas executadas, incluindo no papel atribuído aos atores locais e municipais. Ao final da pesquisa bibliográfica, foram discutidos os pressupostos das políticas de prevenção, consideradas o objeto do presente trabalho. Finalmente, a partir destas considerações teóricas, criou-se um conjunto de eixos temáticos, que guiaram a análise realizada no Capítulo 4. Neste último, utilizou-se das evidências empíricas -entrevistas, dados, pesquisas-, quando considerado oportuno, para complementar e qualificar as informações.

### 3. VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A violência contra a mulher é um problema persistente no Brasil. Em 2021, uma mulher foi vítima de feminicídio a cada 6 horas e meia no país, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020). Este número é relevante por dizer respeito à dimensão mais extrema da violência contra a mulher, consequência de uma trajetória de outras formas de violência sobre as quais não houveram atuações. No que tange às políticas públicas, o tema é de extrema importância e, especificamente, em relação às políticas públicas de segurança, é considerado como um dos assuntos que devem ser superados para que se possa alcançar a paz (PNUD, 2016), visto a potencialidade deste tipo de violência em se transformar em novos tipos de violência (SERRATO, 2007).

A discussão que se segue buscará descrever, de forma breve, a conjuntura do fenômeno da violência contra a mulher, tanto no que diz respeito à sua incidência, quanto no que se refere aos conceitos centrais que norteiam os estudos a seu respeito, a fim de contextualizar a atuação das organizações e políticas municipais descritas, objeto do presente trabalho, naquilo que concerne ao enfrentamento do fenômeno. Destaca-se a importância de discutir, mesmo que brevemente, as causas, consequências e fatores de risco, visto que as políticas preventivas irão atuar sob estes três itens.

#### 3.1 O fenômeno da violência contra a mulher

No Brasil, o conceito de violência contra a mulher<sup>6</sup> passou a ser discutido com mais intensidade a partir da década de 80, durante o período de redemocratização e quando combatê-lo e debatê-lo se tornou um dos principais objetivos do movimento feminista (SANTOS & IZUMINO, 2005). A partir da Convenção de Belém do Pará, de 1994, conceitou-se o fenômeno como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada” (BRASIL, 1996). Além disso, entende-se que

abrange a violência física, sexual e psicológica.

a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras turmas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;

---

<sup>6</sup> A violência contra a mulher, abordada aqui, é uma das expressões da violência de gênero.

b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e

c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra. (BRASIL, 1996).

A mesma concepção foi utilizada, 12 anos depois, na elaboração da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006), um marco na legislação sobre o tema, e que acresce à descrição os tipos “moral” e “patrimonial”. Segundo seu artigo 5º,

configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. (BRASIL, 2006).

O Quadro 3, a seguir, sintetiza os tipos de violência citados, assim como seus respectivos conceitos, segundo a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, e exemplos de como ocorrem na prática. Além destes, é possível categorizar a violência de acordo com quem a exerce, podendo ser praticada por membros da família (pais, filhos), em contextos comunitários, (como no trabalho ou em casa), ou perpetradas ou toleradas pelo Estado (por negligência ou falta de respostas, por exemplo) (AZAMBUJA e NOGUEIRA, 2008, p. 104).

**Quadro 3 - Tipos de violência contra a mulher segundo a Lei Maria da Penha**

<b>Tipo de violência</b>	<b>Conceito</b>	<b>Exemplo prático</b>
Físico	“Qualquer conduta que ofenda a integridade ou saúde corporal da mulher (BRASIL, 2011).”	Marcas, hematomas, tapas, agressões fortes, cortes
Sexual	“É a ação que obriga uma pessoa a manter contato sexual, físico ou verbal, ou participar de outras relações sexuais com uso da força, intimidação, coerção, chantagem, suborno, manipulação, ameaça ou qualquer outro mecanismo que anule o limite da vontade pessoal (BRASIL, 2011).”	Expressões verbais ou corporais que não são do agrado da pessoa; toque ou carícias indesejadas; relações sexuais

		forçadas, seja por coerção física ou por medo do que venha a ocorrer;
Psicológico	“Conduta que cause dano emocional e diminuição da autoestima da mulher ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação (BRASIL, 2011).”	Humilhação; chantagem; Ameaças; ofensas e comentários depreciativos
Moral	“Entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (BRASIL, 2011).”	Xingamento; Injúria; Difamação
Patrimonial	“Qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades (BRASIL, 2011).”	Quebrar ou estragar objetos pessoais

Elaboração própria. Fonte: Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (BRASIL, 2011).

Para avançar na compreensão do tema, é preciso entender a violência como um fenômeno multicausal, resultado de uma complexa interação entre fatores de risco de diversos níveis (OMS, 2002). Neste sentido, os primeiros são variáveis que aumentam a probabilidade de uma pessoa realizar um ato violento (SERRATO, 2007). Estatisticamente, por exemplo, é visto que o uso de álcool, o porte de armas, a idade, o local de moradia, influenciam nos comportamentos violentos da sociedade (SERRATO, 2007) e são fatores predominantes nos mais diversos tipos de violência. Além destes, podemos citar:

- exposição à violência;
- histórico de violência familiar;
- comportamentos machistas;
- desigualdade de gênero;
- pobreza;
- normas culturais que supervalorizam os homens.

Estes fatores podem ser classificados, de acordo com o modelo ecológico, em níveis individuais, relacionais, comunitários e sociais, como segue abaixo:

- **Individual:** características pessoais que podem aumentar a chance do indivíduo ser uma vítima ou um agressor; como por exemplo, se já sofreu abuso ou se abusa de substâncias;
- **Relações:** influência das relações mais próxima do indivíduo, como amigos, familiares e cônjuges; o indivíduo que vive em um local onde um familiar sofre abusos, por exemplo, tem a tendência a reproduzir o comportamento violento;
- **Comunidade:** contexto em que o indivíduo vive e se relaciona, referindo às escolas, trabalho, vizinhos, por exemplo; áreas com pouco apoio institucional, por exemplo, tendem a ter mais indícios de violência;
- **Social:** fatores sociais que incentivam a violência ou permitem que ela se perpetue; como por exemplo, culturas que apoiam o uso de violência para resolução de conflitos. (OMS, 2002).

Vale destacar que estes se sobrepõem e, assim, o fenômeno da violência não ocorre de maneira aleatória ou igual em todos os territórios e sob todas as populações. Ou seja, além do fato de ser mulher, somam-se fatores como a raça, a idade, o local onde mora, a escolaridade. A raça, por exemplo, tem forte influência no perfil das vítimas: em 2020, por exemplo, 61,8% dos feminicídios eram mulheres negras (FBSP, 2021). A multicausalidade do fenômeno, com variáveis que operam de maneira transversal, implica em políticas de enfrentamento mais complexas do que aquelas que exclusivamente reagem à violência, que sejam capazes de mobilizar múltiplos atores e incidir sobre características inclusive locais e territoriais. Daí a importância de se levar em conta a participação municipal no engendramento de políticas, objeto do presente trabalho.

Como resultado, coloca-se em risco a dignidade da mulher e de seus filhos e afeta os demais direitos, como o direito à educação, à saúde, à liberdade, além, é claro, do direito à vida, na forma mais grave, que é o feminicídio. São consequências que não ocorrerão, necessariamente, junto à violência, mas que podem aparecer tardiamente, além de continuar por muitos anos (WHO, 2012). Entre os tipos de danos causados, podemos citar: depressão, fobias, ansiedade, pensamentos

suicidas, abuso de álcool e drogas; dores, lesões, hematomas, fraturas, problemas decorrentes do stress (problemas gastrointestinais, infecções); adoção de comportamentos não saudáveis, como fumar e beber; para grávidas, dificuldade de ganhar peso, abortos, infecções, nascimento prematuro (WHO, 2005).

Além disso, os problemas afetam a vida das crianças que convivem naquele ambiente, que podem ter diversos problemas de comportamento e saúde, como depressão, ansiedade, notas baixas na escola, reprodução do comportamento agressivo, reprodução de “comportamento sexual”, agressão, sexo precoce, transmissão de doenças. A violência doméstica é variável preponderante para a perpetuação das violências e, por isso, é vista como fundamental para a diminuição das demais formas de violência. Considerando a família como o primeiro nível de sociabilidade, é nesta que os indivíduos aprendem sobre relações, poder, normas, etc. Assim, em um ambiente violento, a tendência é que a criança sofra ou reproduz a violência anos mais tarde (SERRATO, 2007). Por isso, para a ONU,

a violência contra as mulheres causa enorme sofrimento, deixa marcas nas famílias, afetando várias gerações, e empobrece as comunidades. Impede que as mulheres realizem suas potencialidades, limita o crescimento econômico e compromete o desenvolvimento. No que se refere a violências contra as mulheres, não há sociedades civilizadas (ONU, 2006).

Percebemos que o fenômeno da violência contra a mulher é uma endemia (OPAS, 2022), que se dissemina em proporções mundiais, em vários países ou continentes (BUTANTAN, [s.d.]). Em outras palavras, a violência contra a mulher, de caráter endêmico, é recorrente e ocorre, de forma persistente, em todos os países e culturas, ao longo dos anos. Desta forma, foi tornando-se essencial inserir a pauta na agenda mundial, como veremos na seção a seguir.

### **3.2 A discussão da temática à nível mundial**

Nas últimas décadas os organismos internacionais vêm influenciando, de forma vagarosa, o debate e o aumento das políticas públicas de proteção às mulheres. A Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), por exemplo, criada em 1928 como parte da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi a primeira organização intergovernamental voltada especificamente para o tema (BRASIL, [s.d]). Seu objetivo é proteger e promover o direito deste grupo e apoiar os esforços dos países-membros na criação de políticas públicas efetivas, que contribuam para a

participação feminina em âmbito, civil, político, econômico, social e cultural (OEA, 1928).

A instituição foi criada quando, durante a VI Conferência Internacional Americana, realizada em Havana, milhares de mulheres manifestaram pelo direito de participar. A ação obteve êxito e, pela primeira vez, uma mulher falou oficialmente durante uma conferência panamericana, além de ter resultado na criação da CIM e na solicitação de um estudo sobre a situação das americanas (OEA, [s.d]). A VII edição aconteceu em 1933, em Montevideu, e foi considerada um divisor de águas para a inserção do tema nas políticas internacionais: além de aprovado o primeiro instrumento internacional relacionado ao direito das mulheres<sup>7</sup>, foi apresentado o estudo solicitado no evento anterior. Elaborado apenas por mulheres, apresentou uma análise completa e em diversas línguas das constituições e leis dos países membros, no que tange seus direitos civis e políticos, e culminou na recomendação da adoção de acordos sobre a igualdade de direitos entre os gêneros (OEA, [s.d]).

A temática da violência, especificamente, começou a ganhar destaque a partir da década de 90, quando a ONU, na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (Convenção de Viena), de 1993, convocou os países membros para eliminarem e combaterem “todas as formas de violência contra as mulheres na vida pública e privada” (VIENA, 1993). O tema também se tornou uma das prioridades da CIM, que entendia que embora “a prevalência do problema (...) [pudesse] parecer um fenômeno recente ou que tenha aumentado atualmente, este aparente aumento é resultado do fato do tema deixar de ser ocultado ou proibido” (tradução própria, p. 6, OEA, [s.d]).

Diante do cenário, os esforços internacionais se concentraram na elaboração de um documento que discorresse sobre o assunto e influenciasse na criação de normas internacionais que pudessem fomentar as nacionais. Iniciou-se, então, uma consulta, envolvendo a sociedade civil e pública internacional, que resultou, em 1994, na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) (NIDH, 2021), formalizada em lei, no Brasil, por meio do Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996, um dos principais marcos legais acerca do tema.

---

<sup>7</sup> Se trata da Convention on Nationality of Women, que permitia que as mulheres se casassem com um homem de nacionalidade diferente, sem ter que mudar para a nacionalidade do marido.,

Nesta, os Estados reconheceram a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e como resultante das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens (BRASIL, 1996). Ainda, se comprometeram a adotar políticas destinadas a prevenir, punir e erradicá-la, abrangendo medidas como:

- estabelecer mecanismos (...) necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;
- modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, inclusive a formulação de programas (...) a fim de combater preconceitos e costumes e todas as outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher;
- promover a educação e treinamento de todo pessoal (...) [responsável] pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher;
- proporcionar à mulher sujeita a violência acesso a programas eficazes de recuperação e treinamento que lhe permitam participar plenamente da vida pública, privada e social;
- assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher (BRASIL, 1996).

Juntamente com a Convenção de Viena, a Convenção de Belém do Pará representa um marco no que tange a proteção das mulheres, ao englobar todas as formas de violência, seja está na vida pública ou na privada.

Ambas as Convenções quebraram (...) a dicotomia entre o público e o privado, isto é, romperam a naturalização da invisibilidade, ao consolidarem um dever-ser específico: o da igualdade de consideração e respeito. Permitiram, nesse cenário, que o Direito se estendesse ao âmbito doméstico, alcançando diversas formas de desigualdade afirmadas nesse ambiente. De um lado, explicitaram a aplicabilidade do Direito em casos de violência ocorridos na esfera doméstica, enunciando os direitos da mulher à vida, à integridade física, à saúde, a não ser submetida à tortura. De outro, apontaram a necessidade da alteração de papéis sociais estanques, ressaltando a responsabilidade comum dos cônjuges pela administração da propriedade, a igualdade de direitos pessoais no casamento, inclusive no que se refere à escolha do sobrenome e profissão, a participação da mulher nas esferas política e econômica no mesmo patamar que o homem. (PIOVESAN, Flávia e IKAWA, D, apud BRASIL, 2006, pág. 15)

Em 1995, na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, a violência foi elencada, pela ONU, como uma das doze áreas de ações prioritárias, considerando

quaisquer atos de violência, inclusive ameaças, coerção ou outra privação arbitrária de liberdade, que tenham por base o gênero e que resultem ou

possam resultar em dano ou sofrimento de natureza física, sexual ou psicológica, e que se produzam na vida pública ou privada. (p. 43, PEQUIM, 1995)

Segundo a IV Conferência, ao gerar medo e insegurança para as mulheres, está se torna obstáculo para a igualdade, a paz e o desenvolvimento e limita o acesso à recursos e direitos básicos (PEQUIM, 1995). Por isso, é considerado um compromisso de todos e de todos os Estados, que devem adotar uma abordagem integral e multidisciplinar. A Declaração, então, traz diretrizes que buscam auxiliar “no aperfeiçoamento do marco legal, na formulação de políticas e na implementação de programas para promover a igualdade e para evitar a discriminação” (PEQUIM, p.3, 1995). No que tange a violência, pontua três objetivos estratégicos, sendo eles: a) adotar medidas integradas para prevenir e eliminar a violência contra a mulher; b) eliminar o tráfico de mulheres e prestar assistência às vítimas da violência derivada da prostituição e do tráfico e c) estudar as causas e consequências da violência contra a mulher e a eficácia das medidas preventivas (PEQUIM, 1995). Neste último, está inserido o presente trabalho, voltado ao estudo das medidas preventivas executadas em Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano.

O Brasil participou ativamente da Conferência, mobilizando sociedade civil e setores públicos, o que influenciou nas formulações das políticas brasileiras, que passaram a tentar incorporar a perspectiva de gênero de forma transversal, tema da próxima sessão. Isso se deu mesmo diante de desafios que estavam presentes naquele período, como aqueles relativos aos processos de produção de dados, e informações e estudos sobre a violência, que pudessem guiar a implementação e avaliação de ações de intervenção.

O processo de realização destas conferências, leis, comissões, documentos, durante décadas, foram fundamentais para assinalar a violência contra a mulher como um problema passível de receber atenção de organismos públicos ou, em outras palavras, passível de ser foco de políticas públicas. Entretanto, deve-se destacar que foi um processo longo e vagaroso, representado pelo emblemático caso de Maria da Penha que, mesmo diante do cenário internacional descrito até aqui, foi vítima de tentativa de feminicídio em 1983 e seu agressor permaneceu impune durante décadas. Por isso, em 2001 o Estado brasileiro foi responsabilizado por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica praticada

contra as mulheres brasileiras. Após décadas participando das conferências e comissões citadas, é a partir de 2004 que começam a ser tomadas medidas sobre o tema, como veremos na seção a seguir.

### **3.3 O enfrentamento à violência contra a mulher: breve panorama brasileiro**

Diante de tudo o que foi discutido até aqui, tornou-se imprescindível que o Estado brasileiro começasse a elaborar políticas voltadas ao problema que, como veremos a seguir, foram, inicialmente, focadas na área da segurança pública, nas forças policiais e no sistema de justiça.

A politização e o debate acerca do tema foram instigados pelo movimento feminista no final da década de 80. Vale ressaltar que o cenário era, até então, de um país que legitimava a violência contra as mulheres, principalmente, sob a defesa de se tratar de um crime passionai (BLAY, 2003). É neste contexto que ocorreu a criação do SOS Mulher, em 1980, sendo os primeiros espaços concebidos para acolher mulheres vítimas de violência e fomentar a discussão sobre o tema.

A formação de entidades voltadas a abrigar vítimas de violência doméstica não tardou a se formar. Por todo Brasil grupos de ativistas voluntárias procuravam enfrentar todos os tipos de violência: estupros, maus tratos, incestos, perseguições a prostitutas, e infundáveis violações dos direitos humanos de mulheres e meninas. Diferentemente das décadas de 1910 e 1920, agora as denúncias destes crimes escondidos na e pela família tornaram-se públicos. (BLAY, 2003, p 91).

Entretanto, os SOS foram fechados, anos mais tarde, devido a falta de integração com outras áreas e políticas, falta de apoio, estrutura e recursos, e conflitos internos dos movimentos feministas - fatores que, durante um longo período, foram os motivos de insucesso de outras iniciativas da área (RIBEIRO, 2010). Ainda assim, o surgimento destes espaços foi importante para que os grupos feministas trouxessem atenção para o tema e, junto aos acordos internacionais citados na seção anterior (PIFANI, 2007) e ao contexto da redemocratização (SANTOS, 2001), fomentassem um espaço propício para mobilizar o Estado (PIFANI, 2007).

O Estado respondeu a essas demandas com a criação de casas abrigo e de unidades de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM). As primeiras são instituições criadas com endereço sigiloso, na intenção de acolher as vítimas e seus filhos em situações de risco de morte; já as segundas, são unidades

especializadas da Polícia Civil, criadas em 1985, que realizam ações de prevenção, proteção e investigação dos crimes, uma iniciativa pioneira, que inspirou ações semelhantes em diversos países. Entretanto, ambas enfrentaram desafios semelhantes ao SOS Mulher e, as casas abrigo, acrescidas de um dilema quanto a efetividade de isolar a mulher, de certa forma a punindo, ao invés de atuar sobre o agressor (RIBEIRO, 2010).

Anos mais tarde, em 2003, diante da intensificação do debate internacional, ocorreu a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM), que inseriu oficialmente o tema na agenda governamental brasileira. A criação da Secretaria, vista como um momento importante para essas políticas, visava intensificar a formulação, coordenação e articulação de políticas que promovessem a igualdade entre mulheres e homens no país. Anteriormente à sua criação, estas ações eram escassas, isoladas e restritas à capacitação de profissionais da área da saúde e à construção de Casas-Abrigo e Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) (BRASIL, 2011).

Neste contexto, o número de leis relacionadas ao tema começa a aumentar consideravelmente, processo registrado no Quadro 4. Entretanto, como será abordado nos próximos capítulos desta pesquisa, ainda são necessárias diversas mudanças e que as normas já institucionalizadas sejam colocadas em prática de forma mais eficiente.

**Quadro 4 - Histórico da legislação nacional acerca da violência contra as mulheres**

<b>Lei</b>	<b>Emenda</b>
Lei nº 10.778/2003	Estabelece a notificação compulsória [...] do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.
Lei 10.886/04	Cria o tipo especial denominado "Violência Doméstica" no Código Penal..
Portaria GM/MS 2.406/2004	Institui o serviço de notificação compulsória de violência contra a mulher, e aprova instrumento e fluxo para notificação.
Lei Complementar nº 119/2005	Inclui a manutenção das casas de abrigo ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e dá outras providências.
Lei nº 11.340/2006	Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a

	Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.
Lei nº 12.737/2012	Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos, torna crime a invasão de aparelhos eletrônicos para obtenção de dados particulares.
Lei nº 12.845/2013	Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual.
Lei nº 12.650/2015	Modifica as regras relativas à prescrição dos crimes praticados contra crianças e adolescentes no Código Penal.
Lei nº 13.239/2015	Dispõe sobre a oferta e a realização, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), de cirurgia plástica reparadora de sequelas de lesões causadas por atos de violência contra a mulher.
Lei nº 13.104/2015	Altera o Código Penal para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio e a Lei nº 8.072/1990 para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.
Lei nº 13.427/2017	Insera, entre os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), o princípio da organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral.
Lei nº 13.718/2018	Tipifica os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, torna pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável, estabelece causas de aumento de pena para esses crimes e definir como causas de aumento de pena o estupro coletivo e o estupro corretivo.
Lei nº 13.715/2018	Dispõe sobre hipóteses de perda do poder familiar pelo autor de determinados crimes contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente.
Lei nº 13.721/2018	Estabelece que será dada prioridade à realização do exame de corpo de delito quando se tratar de crime que envolva violência doméstica e familiar contra mulher ou violência contra criança, adolescente, idoso ou pessoa com deficiência.
Lei nº 13.642/2018	Acrescenta atribuição à Polícia Federal no que concerne à investigação de crimes praticados por meio da rede mundial de computadores que difunde conteúdo misógino, definidos como aqueles que propagam o ódio ou a aversão às mulheres.
Lei nº 13.675/2018	Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp);
Lei nº 13.931/2019	Dispõe sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher.
Lei nº 13.836/2019	Torna obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar.
Lei nº 13.882/2019	Garante a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.
Lei nº 13.880/2019	Prevê a apreensão de arma de fogo sob posse de agressor em casos de violência doméstica, na forma em que especifica.

Lei nº 13.984/2020	Estabelece como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial .
Lei nº 14.188/2021	Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas. Modifica a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.
Lei nº 14.192/2021	Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; Dispõe sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.
Lei nº 14.330/2022	Inclui o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).
Lei nº 14.326/2022	Assegura à mulher presa gestante ou puérpera tratamento humanitário antes e durante o trabalho de parto e no período de puerpério, bem como assistência integral à sua saúde e à do recém-nascido.
Lei n. 14.310/2022	Determina o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes.

Fonte: NACIONAL, I. Diário Oficial da União - Imprensa Nacional. Elaboração própria.

No ano seguinte, em 2004 foi realizada a I Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres (CPPM), que envolveu mais de 120 mil pessoas nas plenárias municipais e nas conferências estaduais, cerca de dois mil municípios e todas as unidades da Federação (BRASIL, 2004). Entre os objetivos estavam realizar a proposição de diretrizes para uma política nacional direcionada às mulheres, que resultou no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). O I PNPM reúne 199 ações, divididas entre 4 linhas de atuação prioritárias, sendo uma delas a da violência contra a mulher, que traz objetivos, passos e prioridades, como

- 1) proceder a um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os serviços de prevenção e atenção às mulheres em situação de violência em todo o território nacional;
- 2) integrar os serviços em redes locais, regionais e nacionais;
- 3) instituir redes de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os estados brasileiros, englobando os seguintes serviços: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAMs), Polícia Militar e Unidades Móveis do Corpo de Bombeiros, Centros de Referência, Casas Abrigo, Serviços de Saúde, Instituto Médico Legal, Defensorias Públicas, Defensorias Públicas da Mulher, além de Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres programas sociais de trabalho e renda, de habitação e moradia, de educação e cultura e de justiça, Conselhos e movimentos sociais;
- 4) implantar um sistema nacional de informações sobre violência

contra a mulher;  
 5) implantar processo de capacitação e treinamento dos profissionais atuantes nos serviços de prevenção e assistência (BRASIL, 2004)

É possível perceber um movimento inicial no sentido de integrar os setores e expandir as ações para áreas além da segurança pública e da assistência social (BRASIL, 2011). Como veremos no próximo capítulo, o olhar sobre o assunto está em processo de mudança, acompanhando os paradigmas, e, o que antes era centralizado em medidas repressivas, que focavam na sobrevivência física das pessoas e na luta contra o crime ou o criminoso, passa a considerar também a garantia de direitos dos cidadãos e as possibilidades de prevenir as ocorrências violentas. Neste contexto e com base no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, foi criada a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, segundo a qual os eixos estruturantes do enfrentamento não se restringem mais apenas ao combate e às ações punitivas, mas incluem também a prevenção, assistência e garantia de direitos.

**Figura 1: Eixos Estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**



Fonte: Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, 2011.

A Política, que teve como objetivo “explicitar os fundamentos conceituais e políticos do enfrentamento à questão” (BRASIL, 2011), no que tange à prevenção, foco do presente trabalho, prevê

o desenvolvimento de ações que desconstruam os mitos e estereótipos de gênero e que modifiquem os padrões sexistas, perpetuadores das desigualdades de poder entre homens e mulheres e da violência contra as mulheres. A prevenção inclui não somente ações educativas, mas também culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz. As ações preventivas incluirão campanhas que viabilizem as diferentes expressões de violência de gênero sofridas pelas mulheres e que

rompam com a tolerância da sociedade frente ao fenômeno. No tocante à violência doméstica, a prevenção deverá focar a mudança de valores, em especial no que tange à cultura do silêncio quanto à violência contra as mulheres no espaço doméstico e à banalização do problema pela sociedade (BRASIL, 2007, p.27)

Ainda, destaca, que os governos (Estaduais, Distrito Federal e Municipais) e a sociedade civil possuem todos um papel no enfrentamento, o que, como será abordado no próximo capítulo, na prática, ainda acontece de forma desarticulada e isolada. Também seguindo a mudança de paradigmas, começa-se a pensar na ideia de um trabalho em rede, com ações coordenadas e envolvendo as diversas áreas governamentais (Figura 2).

**Figura 2 - Rede de Enfrentamento à violência contra a mulher**



Fonte: Conselho Municipal de Saúde de Jacaraípe, 2014.

Em 2006, a Lei Maria da Penha (LMP) também atribuiu as ações e políticas à União, aos Estados, o Distrito Federal, aos Municípios e às instituições não-governamentais, além de prever a integração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. A Lei, que segundo a ONU está entre as três mais avançadas do mundo (BRASIL, 2011), muda a forma como a violência doméstica, a vítima e o agressor são tratados. Ao reconhecer o fenômeno como uma

forma de violação dos direitos humanos, influencia no reconhecimento da sua gravidade e na tipificação como crime, antes tido como infração penal de menor potencial ofensivo. Outras inovações, também estão relacionadas à atribuição de responsabilidade ao Estado, antes restrita à família, e às medidas direcionadas aos homens agressores, como centros de reabilitação.

Em suma, esta

a) tipifica e define os casos de violência doméstica contra a mulher; b) veda a aplicação de penas pecuniárias aos agressores e amplia a pena de um ano para até três anos de prisão; c) retira dos juizados especiais criminais a competência para julgar crimes de violência contra a mulher; d) determina a criação de juizados com competência híbrida (cível e criminal); e) impõe que a renúncia da representação somente pode ser feita perante o juiz; f) detalha as providências quanto ao atendimento pela autoridade policial; g) prevê a concessão de medidas protetivas de urgência e encaminhamento das mulheres a equipamentos de assistência social, jurídica e psicológica (BRASIL, 2012).

No que tange o presente trabalho, destaca-se as atribuições designadas aos municípios, articuladas com a União, os Estados e o Distrito Federal, que incluem: a) a realização de políticas públicas que visem coibir a violência, articuladas; b) a criação e promoção de centros de atendimento integral e multidisciplinar, casas-abrigos, delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência; c) criação de programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; d) criação de centros de educação e de reabilitação para os agressores; e) promover a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios da Lei (BRASIL, 2006).

Em 2007, e mais tarde atualizado em 2011, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que detalhou as ações da Política Nacional, reforça a atuação conjunta entre órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, e a implementação de políticas integradas em todo território nacional. Ainda, seguindo a mudança de paradigma em curso, o Pacto

parte do entendimento de que a violência constitui um fenômeno de caráter multidimensional, que requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social, tais como: na educação, no trabalho, na saúde, na segurança pública, na assistência social, na justiça, na assistência social, entre outras (...). O Pacto compreende, assim, não apenas a dimensão da resposta aos efeitos da violência contra as mulheres, mas também as dimensões da prevenção, assistência, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência, bem como o combate à impunidade dos agressores. (BRASIL, 2011, p 23)

É possível perceber, então, avanços institucionais e normativos, a partir das leis, políticas e convenções citadas até o momento. Entretanto, colocá-las em prática mostrou-se um caminho vagaroso, com inúmeros desafios, como os que se seguem. Segundo o Plano Nacional II de 2008, existem poucas instituições voltadas para o assunto nos Estados e, principalmente, municípios; baixo orçamento; deficiência na produção de dados; a baixa incorporação da transversalidade de gênero nas ações (BRASIL, 2008). O texto da atualização do Pacto, em 2011, reforça a dificuldade de inserir o tema nas agendas; a permanência do entendimento do fenômeno como uma questão do âmbito privado; dados e estatísticas escassos; a dificuldade de implementar políticas que considerem as especificidades das mulheres (como das mulheres indígenas, por exemplo); a resistência das esferas e instituições em trabalhar de maneira conjunta.

Até aqui, são descritos quatro momentos:

o primeiro deles vai até a década de 1990, marcado principalmente pela luta dos movimentos sociais para colocar o problema da violência contra as mulheres na agenda governamental. Um segundo período, referente à primeira década dos anos 2000, foi marcado por uma confluência de fatores que levou a um esforço de institucionalização das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, em especial a violência doméstica e familiar. E, por fim, o período referente aos anos 2010, foi marcado por iniciativas de avaliação e tentativas de aprimoramento dessas políticas, bem como por mudanças de paradigmas trazidas pela ascensão do campo político conservador. (BRASÍLIA, 2021)

O cenário descrito até aqui, apesar dos desafios, foi o início de um caminho importante, que incluiu a pauta na agenda política, definiu diretrizes nacionais, previu orçamento e dispôs de estrutura institucional específica para o tema (PASINATO & COLARES, 2020). Entretanto, desde 2015, influenciado pelas mudanças no panorama político brasileiro, tem-se percebido um regresso em relação aos avanços conquistados, como descrito abaixo

De acordo com o IBGE, entre 2007 e 2013, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres promoveu a expansão de serviços especializados para atendimento da violência doméstica e familiar contra mulheres. No período seguinte, no entanto, houve uma redução de aproximadamente 35% no número de serviços, afetando principalmente as áreas da segurança pública e assistência social (especialmente, centros de referência especializados de atendimento às mulheres). (PASINATO & COLARES, 2020)

Entende-se que o contexto político-cultural brasileiro, no qual tem crescido o conservadorismo, têm influenciado na orientação das políticas. Como resultado, a

pauta tem sido enxergada sob um viés mais conservador e, conseqüentemente, as políticas têm sido pautadas em medidas burocráticas, majoritariamente na área da segurança pública e do sistema de justiça (BRASÍLIA, 2021), e os gastos na área têm diminuído. Estes últimos, têm mostrado um paradoxo em relação ao orçamento: ao mesmo tempo que se tem menos gastos, não se tem, necessariamente, menos recursos. Na realidade, o que se tem percebido é que, mesmo com o orçamento previsto, os gastos não têm sido executados (PASINATO & COLARES, 2020; BRASÍLIA, 2021; INESC, 2022). A influência desse panorama será melhor abordada no Capítulo 4, a fim de mostrar os impactos nas políticas municipais estudadas.

## **4. A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

As formas como entendemos a segurança pública e como devemos lidar com ela mudam, acompanhando o contexto social e, assim, para compreender as políticas da área é importante acompanhar os paradigmas. No Brasil, o estudo da Segurança Pública considera três grandes paradigmas recentes: o da Segurança Nacional, da Segurança Pública e da Segurança Cidadã. Neste capítulo, daremos enfoque à Segurança Cidadã, especificamente, nas ações de prevenção e na evolução das atribuições dos municípios, enfoques da presente pesquisa.

### **4.1 Paradigmas da Segurança: Segurança Nacional, Pública e Humana**

A Segurança Nacional, relacionada, principalmente, ao período da ditadura brasileira (1964-1985), tem como enfoque a proteção dos interesses nacionais e entende a violência como uma ameaça a estes, à soberania e à ordem pública. Relacionada ao contexto da Doutrina Monroe, que estabeleceu uma “relação entre segurança e estado de bem-estar social, na medida em que, se a primeira estivesse sob ameaça, justificava-se o sacrifício do segundo (LIMA e COLVERO, 2017, p.48)”, neste paradigma, caso houvesse ameaça ao interesse nacional, o uso de força para defendê-lo era legítimo.

Nessa perspectiva, o Estado deveria trabalhar para eliminar qualquer ameaça, tendo como estratégia a atuação das Forças Armadas e de instituições de repressão (FREIRE, 2009), que trabalhavam de maneira articulada e centralizavam a execução das políticas. À exemplo, criou-se o Serviço Nacional de Informação (SNI) e o Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOICODI), “cujo objetivo era garantir de forma eficiente o bloqueio ou a eliminação de qualquer força que exercesse pressão ou ameaçasse o Estado de Segurança Nacional” (BORGES, 2003, p.31 *apud* FREIRE, 2009).

No que tange a Constituição vigente à época, estabeleceu-se a segurança como responsabilidade do presidente da república e da União, que deveria apurar eventuais infrações penais que a infringissem. Reforçando sua importância, era também uma das duas matérias, juntamente com as finanças públicas, sob as quais o Presidente poderia, em caso de urgência ou de interesse público, expedir decretos com força de lei. Por fim, a Constituição de 1967 definia que “toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei (BRASIL,

1967)”, ou seja, os cidadãos eram considerados corresponsáveis pela segurança e não beneficiários dela (LIMA e COLVERO, 2017). Recentemente, é possível ver resquícios deste paradigma nas Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) como as ocorridas em Espírito Santo e no Rio de Janeiro (LIMA e COLVERO, 2017).

Estas ideias começaram a ser contrapostas pelo paradigma da Segurança Pública, expresso na Constituição de 1988, redigida no contexto da redemocratização e que tinha como enfoque a justiça e o acesso aos direitos dos cidadãos. De acordo com a nova carta magna, segundo o artigo 144, a segurança passou a ser exercida para preservar a ordem pública e proteger as pessoas e o patrimônio (BRASIL, 1988), tirando o enfoque do Estado e da ordem nacional e migrando para a sociedade. Além disso, ainda sob influência do contexto mencionado, descentralizou sua execução, definindo a polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares e polícias penais federal, estaduais e distrital; como os órgãos responsáveis. Entretanto, como será mostrado nas próximas sessões, na prática, a responsabilidade se concentra nos Estados e na atuação das polícias.

Sob influência do paradigma anterior, a redação da Constituição definiu também, no artigo 142, o objetivo das Forças Armadas, sendo este a defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem do Brasil (BRASIL, 1988). Ou seja, optou-se por deixar explícito que a segurança interna do país é responsabilidade da polícia, remetendo à Segurança Pública, e a segurança da Pátria e do território é responsabilidade das Forças Armadas, remetendo à Segurança Nacional. (FREIRE, 2009).

Na década de 90, o mundo passou por uma crise de subdesenvolvimento, marcada pela pobreza, pelo aumento populacional e pela degradação humana. Além disso, finalizada a Guerra Fria, a segurança na vida cotidiana voltou a ser o parâmetro principal para se pensar a segurança pública (ÁVILA, 2017). Considera-se que o panorama vigente até então, da Segurança Nacional, negligenciava que, na maioria das vezes, para as pessoas a segurança estava relacionada ao cotidiano e significava estar protegido no dia a dia, das doenças, do desemprego, da fome, etc. Ou seja, na prática, as pessoas não se preocupavam se uma grande guerra iria acontecer, mas sim se elas estariam seguras e se teriam comida ou um local para morar, por exemplo (PNUD/RDH, 1994).

Diante deste cenário, começa-se a repensar a segurança, focando agora nos cidadãos e no desenvolvimento humano, e é neste contexto que o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 (RDH 1994), produzido pelo PNUD, introduz o conceito de Segurança Humana.

Um termo amplo que inclui a segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política. Além da estabilidade nacional ou territorial, ela busca a proteção dos indivíduos contra ameaças tanto de caráter crônico, como repentino, tais como a fome, as doenças, a degradação do meio ambiente, a produção e o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, as disputas étnicas e o terrorismo internacional, entre outras.(SERRATO, 2007)

#### **4.2 Segurança Cidadã e prevenção à criminalidade**

Como forma de aprofundar a Segurança Humana, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, de 2009, apresentou o conceito de Segurança Cidadã (ÁVILA, 2017). O termo surgiu na América Latina, em um cenário de transição dos regimes autoritários para os democráticos, e é utilizado para se referir à uma segurança voltada para as pessoas e os grupos sociais (CIDH, 2009).

Esta é, então, uma parte da Segurança Humana que, de forma mais específica, incorpora os parâmetros de direitos humanos como guias centrais e realiza intervenções que atuem nos problemas de forma integral (CIDH, 2009). O enfoque, que até o momento era direcionado ao Estado ou a sociedade, agora está na cidadania, buscando garantir direitos básicos e bem estar social (SERRATO, 2007). Uma política com esta perspectiva seria, portanto, um

conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos (SERRATO, 2007 p 10).

Como visto anteriormente, de acordo com o modelo ecológico, a violência passa a ser compreendida como um fenômeno multicausal, resultado de diversos fatores que interagem entre si. Desta forma, para intervir sobre ela, é preciso atuar também sobre suas múltiplas causas e, segundo o Banco Mundial, é justamente devido a complexidade de se fazer isso, que devemos pensar em soluções também complexas, que transbordem o senso comum de se ater à aumentar o número de policiais ou de pessoas presas (CHIODA, 2017). Passa-se a entender que as ações devem ser executadas de forma multidisciplinar - envolvendo diversas áreas, como

saúde, educação e trabalho- e interinstitucional -envolvendo diversos atores, como cidadãos, família, sistema judiciário, escolas, municípios e atores locais.

Para isso, é importante refutar a ideia preponderante do paradigma da Segurança Pública que estabelece a polícia como o ator central das ações da área ou, às vezes, como o único. A instituição é fundamental para as investigações, a condução de agressores e testemunhas, e os demais processos, todavia, deve atuar em conjunto com as demais. Além disso, é importante que seja profissionalizada por um modelo não militar e alinhado com as normas e os princípios internacionais de direitos humanos; capacitada para estabelecer e valorizar uma relação de proximidade com a comunidade; e para atender, especialmente, os grupos mais vulneráveis de acordo com suas especificidades (CIDH, 2009)

Neste cenário de múltiplos atores, os “governos locais são cada vez mais reconhecidos como linha de frente (...) e como uma fonte de inovação importante em políticas públicas” (Carbonari et al 2016 p 65). Estes passam a ser priorizados, a partir da compreensão dos “territórios”, que

está associada à ideia de pertencimento e de referência de identidade; pode ser traduzida como “o chão mais a população” (SANTOS, 2003). É a base do trabalho, da residência, das trocas; ali se concretizam as relações sociais, de vizinhança, de solidariedade, de poder, ou seja, a convivência. Nesse sentido, o território é visto como uma unidade que pode ser estabelecida de diversas formas. Uma região, um município, um aglomerado e até mesmo um Estado pode ser entendido como um território e é ali que as ações de Convivência e Segurança Cidadã irão incidir (PNUD, 2016, p 10).

São nestes espaços que as dinâmicas sociais ocorrem em suas formas mais simples e, a partir do momento em que se considera a violência como resultado destas dinâmicas, considerá-los se torna essencial. Além disso, neles estão localizados serviços cotidianos e próximos dos cidadãos, como o CRAS, o posto de saúde e a escola, que permitem conhecer de forma mais detalhada e fidedigna a realidade da comunidade e, conseqüentemente, formular diagnósticos mais precisos e políticas mais eficientes.

**Quadro 5 - Síntese Da Convivência E Segurança Cidadã**

<b>Dimensão De Análise</b>	<b>Descrição</b>
Objetivo	Promoção da convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência.
Contexto Histórico	Consolidação dos direitos de cidadania. Fortalecimento da participação

	social e da atuação da sociedade civil. Crescimento da violência, demandando formas mais efetivas de prevenção e controle.
Conceito de Violência	Fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos. A violência é multicausal, por isso demanda uma estratégia multissetorial de prevenção e controle
Papel do Estado	Implementação de políticas setoriais articuladas, com foco no âmbito local. Governo Federal, estados e municípios possuem papel nesse processo. Além das instituições policiais, instituições responsáveis pelas políticas sociais também participam da política. Nova importância é conferida à gestão local da segurança.
Papel dos Indivíduos	O cidadão é central nessa perspectiva. O indivíduo é o centro da política e seu principal beneficiário. Tem papel preponderante na gestão local das políticas de Segurança Cidadã.
Estratégia de Política Pública	Implementação de políticas setoriais integradas voltadas à prevenção e controle da violência. Fomento à participação dos cidadãos e ao desenvolvimento de ações voltadas aos territórios.

Fonte: PNUD.

Neste paradigma, sintetizado no Quadro 5, o foco está nas causas da violência e, assim, as ações que atuam sobre elas, classificadas como ações de prevenção, são centrais. O termo, originário da área da saúde, remete à "uma ação antecipada, baseada no conhecimento (...) a fim de tornar improvável o progresso (...) [de uma] doença" (Leavell & Clarck, 1976 *apud* Czeresnia). A partir do estudo epidemiológico da violência, iniciado pela OMS, passa-se, então, a investigá-la como algo passível de prevenção e adotar a posição de que, ao invés de aceitar ou reagir, deve-se considerar que os fatores que contribuem para sua ocorrência podem ser mudados e, assim, prevenidos.

Tratam-se de medidas não punitivas, implementadas pelas organizações públicas e civis, voltadas para o futuro, e que visam intervir sobre "os fatores sociais, culturais, econômicos, ambientais e urbanísticos (...) que incidem negativamente sobre os níveis de violência e criminalidade" (CIDH, 2009, p. 25). Optar por esta abordagem não significa, entretanto, excluir as demais, como a repressiva, "todavia, atuar exclusivamente nessa perspectiva, (...) não tem mostrado eficiência e eficácia em nenhum país democrático; muito menos em um país como o Brasil, de dimensões continentais e de configuração geopolítica baseada numa república federativa" (RICARDO e CARUSO, 2007).

Estas podem ser entendidas de acordo com a sua natureza, sendo ações que atuam anteriormente ao crime ou violência, ou com seu resultado, sendo aquelas

que reduzem o fenômeno (NETO, 2006). Além disso, podem ser classificadas como primárias, secundárias e terciárias ou sociais, comunitárias e situacionais, como sintetizado no Quadro 6 abaixo.

**Quadro 6 - Ações preventivas: primárias, secundárias e terciárias ou sociais, comunitárias e situacionais**

<b>Classificação</b>	<b>Conceito</b>	<b>Exemplo</b>
Primária	Gerais, desenvolvidas para toda a sociedade, que operam em médio e em longo prazo	Políticas de educação, como a inclusão do debate sobre a violência de gênero nas escolas
Secundária	Voltadas para as áreas ou grupos de risco ou de maior vulnerabilidade e opera em curto e em médio prazo	Políticas de ordenamento urbano.
Terciária	Direcionadas para pessoas que já cometeram algum ato criminoso, na tentativa de diminuir a reincidência	Alternativas penais, como um programa que busque reabilitar homens agressores
Social	Foco nos fatores estruturais que podem levar à perda dos mecanismos de socialização, ou seja, ela tem foco no que se chamam de causas da criminalidade	Programas voltados à jovens de áreas vulneráveis, com objetivo de reduzir os fatores de risco que atuam sobre eles
Comunitária	Tem como elemento central a própria comunidade, entendida como objeto e sujeito das políticas preventivas	A realização de fóruns em territórios vulneráveis, como forma de ouvir a população sobre os problemas e possíveis soluções
Situacional	Age sobre o ambiente físico de modo a diminuir as oportunidades de cometimento de crimes, ao aumentar o risco de sanção ou induzir um tipo de conduta	Melhora na iluminação pública, de forma que o ambiente não seja percebido como propício à realização do crime

Elaboração própria. Fonte: PNUD, 2016.

A título de exemplo, estas seriam medidas como o estabelecimento de horário para venda de bebidas, considerando os indivíduos que fazem consumo exagerado de álcool tendem a ficar mais violentos; ou o controle sob o porte de armas, visto que estas tornam os conflitos mais violentos e aumentam a letalidade.

O que distingue ainda mais a prevenção do crime contra o controle da criminalidade é que a prevenção ocorre fora dos limites do sistema formal de justiça. A este respeito, a prevenção é considerada o quarto pilar da redução do crime, ao lado das instituições da polícia, tribunais e correções. Esta distinção chama a atenção para a prevenção como uma abordagem alternativa para essas respostas mais tradicionais. (GOMES, 2020, p.21, *apud* WELSH & FARRINGTON, 2011, p.3, tradução própria)

Além disso, pode ser mais efetiva, humanizada -por agirem sobre situações potenciais- e com menores custos para os cofres públicos. Estima-se, por exemplo, que em 1997 1,9% do PIB brasileiro foi gasto com serviço de saúde, com a aplicação da lei e com serviços de justiça (Dahlberg e Krug, 2006). Nos EUA, avalia-se que, para cada dólar investido em prevenção seriam economizados até seis dólares em gastos de controle, repressão e atenção às consequências dos delitos. (MAYRA, 2007 *apud* CIDH, 2009).

Nesta conjuntura, o trabalho em rede é um dos pressupostos, visto que, devido à complexidade e multiplicidade das causas, apenas uma instituição ou área não é capaz de sanar o problema (SUPEC, 2022), devendo haver articulação e integração entre elas. Assim, é importante estabelecer “relações relativamente estáveis entre diferentes atores governamentais e organizações privadas, interdependentes”, que possuem objetivos semelhantes e podem trocar conhecimentos e recursos para atingi-los (SUPEC, 2022). A rede de enfrentamento à violência contra a mulher, especificamente,

diz respeito à atuação articulada entre as instituições/ serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Portanto, a rede de enfrentamento tem por objetivos efetivar os quatro eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - combate, prevenção, assistência e garantia de direitos - e dar conta da complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres. A fim de contemplar esses propósitos, a rede de enfrentamento é composta por: agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres (organismos de políticas para as mulheres, ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social; núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres, etc.); serviços/programas voltados para a responsabilização dos agressores; universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos (habitação, educação, trabalho, seguridade social, cultura) e serviços especializados e não-especializados de atendimento às mulheres em situação de violência (que compõem a rede de atendimento às mulheres em situação de violência) (BRASIL, 2011).

A sociedade deve ser um dos parceiros em questão, principalmente, quando consideramos a importância das camadas sociais terem participação na produção, gestão e uso das políticas públicas. Para que isso ocorra, é importante fomentar os espaços de participação e debate, como conselhos, fóruns, consultas públicas (PNUD, 2016), para que ocorra uma participação ativa, onde os cidadãos atuem

como verdadeiros parceiros da rede, diferindo-se da consulta, onde as pessoas são apenas perguntadas (BM, 2003). As pessoas fornecem subsídios, a partir de suas vivências, para criação de ações mais eficazes.

Por fim, destaca-se a importância da produção, sistematização e difusão de conhecimento de qualidade para que se construam políticas baseadas na realidade. É preciso coletar informações, qualificá-las e transformá-las em planos e diagnósticos para conhecer as causas dos problemas (PNUD, 2016), que serão os objetos de atuação das políticas. Para isso, é importante gerar informações sobre os grupos mais vulneráveis; incentivar indicadores, coleta de dados e análises; análise e difusão de informações; impulsionar o funcionamento de observatórios e grupos de trabalhos (CIDH, 2009); e realizar diagnósticos locais e municipais, a fim de conhecer as especificidades de públicos e territórios.

As ações devem ser testadas, registradas, estudadas, para que possam ser replicadas futuramente. São extremamente importantes a partir do momento em que consideramos as ações de prevenção como não replicáveis para todos os contextos, é preciso conhecer a realidade, de forma detalhada, e adaptar e flexibilizar

. Para tal, propõe quatro etapas:

- 1) reunir o máximo de conhecimento possível sobre o tema;
- 2) investigar as causas; os fatores que aumentam ou diminuem o risco de violência; entender quais podem ser mudadas e como pode ser feito
- 3) estudar formas de prevenção; desenhando, executando monitorando e avaliando possíveis medidas;
- 4) implementar medidas que parecem promissoras.

Os pressupostos aqui elencados serão retomados no Capítulo 4, com o objetivo de guiar a análise das políticas executadas em Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano.

### **4.3 A evolução do papel do município nas políticas de segurança pública**

As políticas brasileiras tendem a ter um caráter centralizador, mesmo com tantos municípios e diversas realidades<sup>8</sup>. Acompanhando os paradigmas da

---

<sup>8</sup> Historicamente, há uma concentração do poder em favor dos estados e da união, enfraquecendo os municípios. Para o autor, “não existe dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo” (LEAL, 2012 *apud* CERQUEIRA, 2014).

segurança, observamos que, no que tange às Constituições vigentes em cada período, primeiro a atuação estava concentrada na União, no presidente e nas Forças Armadas e, depois, nos Estados e nas forças de polícia. Atualmente, o artigo 144 (BRASIL, 1988), que discorre sobre o tema na Carta Magna, corrobora com essa centralização e com o paradigma da Segurança Pública. Primeiro, ao pontuar 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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital (BRASIL, 1988).

Ou seja, o ônus é atribuído às forças policiais federais e estaduais, sem mencionar as demais instituições e o âmbito municipal, excluindo, inclusive, a Guarda Municipal (GM). Em segundo lugar, a atribuição aos municípios se restringe à possibilidade de constituírem as GMs, que serão destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sem maiores responsabilidades ou uma atuação direta. Concomitantemente, o artigo 23 (BRASIL, 1988), cita as competências comuns entre os entes e não menciona a segurança pública, apesar de mencionar temas como saúde, assistência, cultura, educação e meio ambiente. Isso posto,

pode levar à conclusão que o município não tem a responsabilidade de intervir na segurança pública. Contudo, diversas políticas ações contribuem diretamente na segurança pública, naturalmente influenciada por fatores externos, já que há diferença entre caminhar numa rua limpa e bem iluminada e caminhar num beco escuro, pois embora haja risco em ambas, existe maior probabilidade do risco se transformar numa situação de perigo e violência na ausência de iluminação pública. Da mesma forma, a presença de serviços públicos eficazes, desde saúde até transporte e educação, inspira tranquilidade e sensação coletiva de segurança subjetiva, afetando a qualidade de vida de todos os cidadãos (FILOCRE, 2010, p 23 *apud* CERQUEIRA, 2014, p 20).

Neste sentido, no que tange a limitação gerada pelo texto constitucional, de que o município não pode ou deve atuar nesta esfera especificamente, destaca-se aqui interpretação de que é viável que este opere na educação, saúde, assistência social, no desenvolvimento urbano, entre outros, realizando, assim, ações de prevenção social e situacional (RICARDO & CARUSO, 2017). Ou seja, áreas não diretamente afeitas à segurança mas que são cruciais para a prevenção, visto que

tangenciam fatores de risco para criminalidade e violências e que, assim, atuam indiretamente sobre o fenômeno da segurança.

Por não possuírem poder de polícia, e dependerem de outros atores para realizar ações de repressão, pode-se entender que, a nível das políticas de Segurança Cidadã, as medidas preventivas seriam mais compatíveis com a atuação local (NETO, 2006). Somado a isso, diante da manutenção da criminalidade e violência no país, percebe-se a necessidade de repensar e reformular como temos enfrentado-às<sup>9</sup>. Desta forma, tem-se percebido cada vez mais que diversos atores deveriam possuir maior participação, operando de forma conjunta com os governos federal e estaduais e suas respectivas forças policiais, e instituições como o Banco Mundial, o Pnud, a ONU e a CIDH, fomentam a discussão sobre a atuação “dos governos locais ou municipais na gestão local da segurança cidadã” (CIDH, 2009 p. 118). Entretanto, uma mudança de foco da atuação policial para a ação preventiva encontra resistências, como fatores políticos e culturais, muitas vezes partindo da ideia de que se tratam de coisas excludentes ou que não se misturam. Ainda assim, o debate no Brasil começa a ser estimulado pelo Governo Federal, mesmo que de forma latente, com o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 2000 e 2003, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a atualização do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2003, e a se intensificar com o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) em 2007, (RISSO, 2016). Não procura-se detalhar cada um dos marcos mas, afim de exemplificar, destaca-se:

- **1º PNSP:** introduziu a ideia de que “a melhoria na segurança pública não era tarefa exclusiva das instituições policiais e de que a política nacional a ser implantada deveria levar em conta as especificidades estaduais e municipais” (Spaniol *et al.*, 2020 p. 106).
- **FNSP:** é o fundo com recursos da União a serem distribuídos para Estados e municípios. Inicialmente, as cidades que poderiam solicitar eram apenas aquelas que possuísem guarda municipal, o que mostra a predominância do Paradigma da Segurança Pública. (NETO, 2011 *apud* Spaniol *et al.*, 2020 p. 106)

---

<sup>9</sup> Pesquisas apontam para a ineficácia do encarceramento em massa, da violência policial e das políticas reativas e repressivas.

- **2º PNSP, criação do SUSP e atualização da lei do FNSP:** foram fatores preponderantes para impulsionar a atuação local. Após a atualização, passou-se a incluir aqueles que, mesmo sem guarda municipal, incentivam o trabalho de policiamento comunitário, desenvolvam diagnósticos e planos de segurança e/ou possuam Conselho Municipal de Segurança, medidas com caráter preventivo. Já o Plano incluiu o SUSP, “criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, hoje totalmente dispersas<sup>10</sup>” (Spaniol *et al.*, 2020 p. 106).
- **Pronasci:** “destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios”, envolvendo também a sociedade. Promovia uma gestão descentralizada, buscando “que estados e municípios tenham condições estruturais, físicas e financeiras para implementar as ações”. Desafortunadamente, enfraqueceu-se ao longo da troca de governos.

Tais diretrizes nacionais foram significativas para estimular o debate, (RISSO, 2016), além de serem relevantes para gerar legalidade e permitir que o público alvo se manifeste em caso de desacordo ou descumprimento de alguma questão (LIMA *et al.*, 2014). Entretanto, não bastam por si só e acabaram por afastar, até aos dias de hoje, a administração local destas políticas, que, como já mencionado, ficaram, sobretudo, nas mãos dos Estados. Salienta-se, que não deve-se desconsiderar que o Brasil é um país de dimensões continentais, com inúmeros territórios e comunidades diferentes, não sendo possível apenas replicar políticas nacionais gerais, sem adaptá-las, mesmo que minimamente, às especificidades de cada um.

Recentemente, tem-se percebido um movimento em direção a criação de instâncias municipais para lidarem diretamente com a segurança pública, o que tem

---

<sup>10</sup> Em uma possível retomada, recentemente, em julho de 2022, o governo lançou o Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública (CidadeSusp). “De modo a viabilizar o alcance das metas estabelecidas no Plano Nacional e a atender às diretrizes estabelecidas no SUSP e na Política Nacional (...) o principal objetivo é contribuir para (...) ambientes sociais mais seguros(..) mediante o fortalecimento e a qualificação dos municípios (BRASIL, 2022). No momento, ainda não há tempo hábil para avaliar o projeto.

refletido, principalmente, na criação de secretarias<sup>11</sup> (RICARDO e CARUSO, 2007). Ainda assim, até 2014<sup>12</sup>, a implementação destes mecanismos era baixa e era comum que tivessem apenas o objetivo de gerir as guardas municipais (RICARDO e CARUSO, 2007). Ou seja, apesar dos esforços e de alguns avanços, a participação municipal ainda é baixa e as ações de sucesso são frequentemente interrompidas, seja por mudança de agenda ou escassez de recursos, por exemplo.

Aqui, no que toca ao presente trabalho, vale destacar algumas ações possíveis por parte dos municípios. Para todas elas, o ponto de partida é realizar a elaboração de um diagnóstico, com participação social, seja ele local, territorial, municipal ou focado em um público específico. A partir dele é possível focalizar as ações, etapa “necessária diante de recursos, que são sempre limitados, tornando a distribuição de esforços mais racional e técnica. Assim, conflitos sobre distribuição de recursos são minimizados de forma pacífica e eficiente” (SUPEC, 2022). Como resultado, espera-se conhecer a realidade vivenciada pela sociedade, analisar o cenário e as demandas encontradas e planejar de forma mais eficiente e humanizada. Entre as diversas possibilidades, têm-se:

- criação de observatórios de políticas públicas ou de centros de pesquisas para coleta de informações, realização de diagnósticos, formulação, monitoramento e avaliação de políticas (BRASIL, 2005). Os municípios têm a possibilidade de gerar informações com recortes extremamente específicas, que os demais entes não conseguem gerar (RISSO, 2016) e, somado a proximidade do território, identificar fatores de risco com maior eficiência (LIMA & COLVERO, 2007);
- parcerias com faculdades locais, para execução de iniciativas como a do item anterior;
- utilizar o poder de polícia administrativa para, por exemplo, atuar bares que vendem bebidas para menores (RISSO, 2016), sabendo que este é um fator de risco;
- coordenar a articulação entre diferentes entes e setores (LIMA & COLVERO, 2007);

---

<sup>11</sup> Por vezes, estes recebem nomes relacionados à “ordem urbana”, “ordem pública”, “segurança e trânsito”.

<sup>12</sup> A pesquisa considera a existência de Secretaria, Conselho Municipal, Fundo Municipal, Plano Municipal de Segurança Pública e de Guarda Municipal. (LIMA et al, 2003)

- criar e fomentar Conselhos Municipais “com funções consultivas e deliberativas, de articulação, informação e cooperação entre todas as entidades” e função fiscalizadora, principalmente, por parte da sociedade civil (BRASIL, 2005);
- de maneira semelhante, fomentar e criar Conselhos Comunitários;
- prevenção situacional, como a iluminação de vias públicas, a limpeza e o cercamento de terrenos baldios, a recuperação de praças e demais espaços públicos, que podem ser usados para melhorar a convivência;
- atividades de formação (em temas como violência contra a mulher; gênero e raça; trabalho em rede; segurança cidadã) para todos os servidores;
- trabalhar temas centrais na educação pública municipal;
- coordenar a integração entre as forças de segurança e demais áreas para que se reúnam periodicamente e se comprometam a compartilhar informações e conhecimento (BRASIL, 2005);
- criação de fundos, com recursos orçamentários e doações de atores privados, que possibilitem a distribuição destes e a fiscalização do uso (BRASIL, 2005);
- capacitação de gestores municipais em segurança, para que desenvolvam competências política, teórica, estratégica e técnica no assunto;
- criação e qualificação das Guardas Municipais, focando no policiamento comunitário, que visa uma atuação com maior proximidade da comunidade, exercendo, principalmente, a mediação de conflitos (RISSO, 2016); na atuação preventiva; capacitação da gestão; qualificação das equipes; colaboração com demais órgãos públicos (BRASIL, 2005). Este é um importante ator, desde que tenha investimentos e seus papel atualizado e ressignificado, como será visto na experiência de Diadema na seção seguinte.
- execução de políticas voltadas para grupos vulneráveis, como jovens, população em situação de rua, egressos do sistema prisional e mulheres. No quadro abaixo, são mostradas possibilidade de ações para este último grupo, foco do presente trabalho

**Quadro 7 - Possibilidades de ações e Programas municipais voltados à grupos vulneráveis**

Parcerias com o mercado de trabalho local para incentivar a empregabilidade de mulheres vítimas de violência.	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Secretaria de Segurança Pública; e semelhantes.
Criação de Casas abrigo	Secretaria de Assistência Social; e semelhantes.
Atividades nas escolas municipais, como a inserção de debates, materiais com linguagem fácil, capacitação para os professores, divulgação dos canais de denúncias.	Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Segurança Pública; e semelhantes.
Emissão de documentos para garantir pleno acesso aos direitos básicos	Instituto de Identificação da Polícia Civil, à Câmara Municipal ou a uma das Unidades de Atendimento Integrado (UAIs).
Programa de mediação de conflitos.	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Secretaria de Segurança Pública; e semelhantes.
Capacitação profissional para inserir as mulheres no mercado de trabalho, como forma de garantir autonomia e empoderamento.	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Secretaria de Segurança Pública; e semelhantes.
Capacitações das equipes básicas de saúde, para estarem aptos a identificar e notificar os casos de violências.	Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Segurança Pública; e semelhantes.

Elaboração própria.

Pode-se ver que são diversas as possibilidades de ações e que a tendência, como construído até aqui, é que a participação do município aumente cada vez mais, porém, para isso, deve-se haver uma mudança de visão e o enfrentamento de alguns desafios, o que é comum à qualquer ideia que proponha algo novo e que vá contra os paradigmas vigentes. Neste âmbito, por exemplo, deve-se haver disponibilidade de recursos, interesse do governo em utilizá-lo e, paralelamente, descentralização, para viabilizar a descentralização das ações (NETO, 2006). Atendo-se para que não ocorra sobreposição de competências com os Estados e União (SERRATO, 2007) e que, principalmente em cidades menores, o aumento de poder das famílias e empresas locais. Para tal, é fundamental que a mudança seja estrutural, que se invista na capacitação e qualificação da administração pública municipal, e em boas práticas políticas (NETO, 2006).

Apesar do papel restrito atribuído até aqui, mostramos diversas possibilidades de atuação e, na seção seguinte, abordaremos casos emblemáticos de políticas preventivas adotadas em cidades da América do Sul. Ainda assim, atuar em Segurança Pública e, mais especificamente, com políticas de prevenção, ainda é um desafio para os municípios mineiros, como veremos no caso de Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano.

#### **4.4 Experiências de sucesso: Bogotá (Colômbia) e Diadema (São Paulo, Brasil)**

No Brasil, a participação dos municípios na temática da Segurança Pública e nas ações de prevenção, em sua maioria, não existe ou se restringe às Guardas Municipais. Ainda assim, mesmo que pouco expressivas numericamente, existe certa diversidade de iniciativas, como é o caso de Bogotá e Medellín, na Colômbia, de Diadema (SP), Canoas (RS), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP), Recife (PE), no Brasil - que mostram que, apesar dos serviços estarem concentrados nos estados, existem experiências positivas em âmbito local.

Vale destacar que estes exemplos se tratam de exceções e que, mesmo nestes locais, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Neste contexto, é crucial sistematizá-los e estudá-los (SERRATO, 2007), verificando o que é eficiente e o que pode ser reproduzido em outros locais<sup>13</sup>. Há a possibilidade de aprender com esses casos, também, na prática. A experiência, chamada pelo PNUD de “Missão de Conhecimento”, é uma forma de intercâmbio com destino a lugares onde ações da área obtiveram sucesso, para trocar experiências. Para isso, “inclui a realização de conferências com os técnicos, administradores ou idealizadores das experiências visitadas, bem como visita guiada ao local de implantação da ação e sua área de atuação” (PNUD, 2016).

Para o presente trabalho, a seção que se segue será crucial para melhor entender as possibilidades de atuação municipal e para utilizarmos como exemplos de boas práticas a serem reproduzidas. Para tal, trazemos, de forma breve, os exemplos de Bogotá e Diadema<sup>14</sup>, casos considerados paradigmáticos na América do Sul.

---

<sup>13</sup> Deve-se lembrar que as ações devem ser adaptadas aos grupos e territórios alvos, que possuem sua especificidade. Devido, principalmente a diferentes sobreposições de fatores de risco e a existência de violências diversas, as políticas de prevenção não devem ser roboticamente replicadas.

<sup>14</sup> Marchiori, 2011. Caruso, 2007; Spaniol, 2016. Zanetic, 2005. PNUD, 2016.

#### 4.4.1 Bogotá (Colômbia)

Ao final da década de 90 a Colômbia era um dos países mais afetados pela violência no mundo (SERRATO, 2007). A mudança desse cenário expressivo fez com que Bogotá e Medellín se tornassem exemplo na execução e manutenção das políticas preventivas, sendo consideradas, pelo PNUD, casos paradigmáticos na aplicação das técnicas de Segurança Cidadã (PNUD, 2016).

O prefeito de Bogotá optou pela utilização dessas para enfrentar o problema e sua postura foi considerada crucial para a articulação entre os diversos atores e as diversas áreas e, logo, pelo sucesso das políticas (ABREU, 2020). O mesmo se mostrou disposto a enfrentar dificuldades e possíveis resistências às novas ideias propostas (PNUD, 2016). Aderiu medidas baseadas na ideia “de que o poder público deve estar permanentemente presente nas áreas mais vulneráveis à ação de agentes à margem da lei”, como investimentos no policiamento comunitário para territórios específicos; cursos profissionais e atividades culturais para os jovens; atenção aos grupos em maior situação de vulnerabilidade; investimento em iluminação e praças; criação de delegacias para temas e grupos específicos e de espaços para mediação de conflitos.

Destaca-se também a priorização dada à gestão de informações de qualidade e ao planejamento de ações com base nestas. Neste sentido, foram realizadas reuniões periódicas, com a presença da rede, para acompanhar as ações e facilitar a coordenação; foram produzidos dados de confiança para elaboração de diagnósticos, que guiaram as ações; criaram-se sistemas de dados para o acompanhamento das ações em execução, inclusive, por parte da sociedade e o Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência, para reunir, fornecer e qualificar dados.

A participação social efetiva foi estimulada por meio de Conselhos, fomentando espaços para diálogo entre os órgãos públicos e as pessoas. “O objetivo dessas interações (...) não (...) [era] a mera validação de medidas, mas a construção e a avaliação conjuntas de políticas que impactam no dia a dia da comunidade”. Concomitantemente, buscava-se a constante sensibilização da população, procurando levar conhecimentos sobre a convivência cidadã, valorização do espaço

público, mobilidade urbana, conscientização, mudança de hábitos no trânsito (BM, 2003; ABREU, 2020).

Além dessas, podemos citar a Lei “Semi Seca”, a qual estabeleceu horários de proibição de venda de bebidas alcoólicas em locais públicos. A medida foi implementada após estudo apontar que os crimes violentos acontecem, predominantemente, de sexta a domingo e em feriados. (BM, 2003). Há época, representou uma significativa queda da violência (Guerrero, 1999 apud BM, 2003) e, inclusive, foi reproduzida em Diadema (SP).

Como resultado, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, que em 1994 era de 75,73, entrou em declínio e, em 2020, atingiu 22,64. A fins de comparação, o número está próximo a taxa brasileira, 22,45, que em 1994 era 18, 72. Além do indicador violento, é possível perceber a diminuição de furtos, delitos contra propriedades, entre outros. Percebe-se uma mudança social, de atitude da população e maior cumprimento das normas. Em oposição, o país continuou em conflito armado, com alta presença do narcotráfico e com queda nos indicadores sociais (SERRATO, 2007).

#### **4.4.3 Diadema (São Paulo, Brasil)**

A cidade do interior de São Paulo possuía, em 1999, a maior taxa de homicídios do Brasil (RICARDO e CARUSO, 2007), atingindo 141 a cada 100 mil habitantes. Emancipada apenas em 1959, surgiu de forma desordenada, com diversas áreas de periferias e com uma urbanização intensa, contexto no qual a presença do governo e atuação da comunidade era fraca. Para se ter ideia, “entre 1950 e 1980, a população da cidade crescia a uma taxa média anual de 15,6%, enquanto a Grande São Paulo cresceu a uma taxa de 5,3%.”(MANSO, B. P.; FARIA, M.; GALL, N., 2005).

"Quatro anos mais tarde, em 2003, a taxa foi reduzida pela metade, graças a uma mobilização cívica e política dos moradores e dos governos municipal e estadual” (MANSO, B. P.; FARIA, M.; GALL, N., 2005). O caso da Favela Naval, em 1997, foi crucial para essa mudança, chocou o país e levantou questões sobre as polícias e os direitos humanos, quando um cinegrafista amador gravou, durante 3 dias, ações policiais em um ponto da favela, registrando abordagens agressivas e corrupção dos servidores.

Diante do cenário, iniciaram-se reuniões periódicas com o prefeito, policiais civis e militares, empresários, lideranças comunitárias e religiosas (BM, 2003) para pensar em formas de atuação. Como consequência, criaram a Secretaria Municipal de Defesa Social, elaboraram diagnóstico e Plano Municipal de Segurança Pública, reformularam a Guarda Civil Municipal (RICARDO e CARUSO, 2007) e elaboraram projeto de polícia comunitária em cooperação com a comunidade, voltadas às áreas mais violentas (BM, 2003).

Também adotou a Lei Seca, que estabeleceu normas para bares e similares, como horário de funcionamento entre 06:00 e 23:00, proibição de bares próximos a estabelecimentos de ensino infantil, fundamental, médio, técnico e superior, público ou privado (SÃO PAULO, 2002), assim como em Bogotá, ocorreu depois de um diagnóstico que ligava o consumo de álcool ao aumento da violência. Considerando o período de tempo próximo à Lei Seca, tem-se que os homicídios caíram de 75 a cada 100 mil habitantes, em 2000, para 34, em 2004 (BM, 2006). Além disso, estima-se que a medida a diminuiu, em 65%, os indicadores relacionados ao crime (REZENDE, RODRIGUES, ALMEIDA, 2009 *apud* ABREU, 2020)

Aqui, vale destacar que as medidas são novas e apresentam seus desafios. Em relação ao controle de bebidas alcoólicas, por exemplo, tem-se a hipótese que, apesar de diminuir o consumo e a violência em Diadema, pode ter aumentado nas cidades ao redor, para onde os moradores estariam se deslocando. Destaca-se também o empenho da gestão em aprofundar o conhecimento sobre o assunto, que hoje é repassado para diversas cidades brasileiras (BM, 2003)

## 5. ANÁLISE DA ATUAÇÃO MUNICIPAL EM POLÍTICAS DE PREVENÇÃO EM SEGURANÇA: BELO HORIZONTE, VESPASIANO E SANTA LUZIA

O presente capítulo abordará temáticas, como o enfrentamento à violência contra as mulheres em Minas Gerais, as medidas em executadas atualmente e a atuação municipal, que convergem para as políticas de prevenção em segurança. Com isso, objetiva-se qualificar os dados e as informações anteriormente apresentadas, utilizando-se de pesquisas, relatórios, obras de outros autores e, por fim, das entrevistas realizadas com atores estratégicos do Estado e dos municípios em questão - 2 representantes da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (entrevistadas 1 e 2 SUPEC); 1 representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (entrevistada MPMG); 1 da Defensoria Pública de Minas Gerais (entrevistada DPMG); 4 representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania de Belo Horizonte (entrevistadas 1, 2, 3 e 4 Belo Horizonte); 3 da Secretaria de Desenvolvimento Social de Santa Luzia (entrevistadas 1, 2 e 3 de Santa Luzia); e, por fim, 1 da Secretaria de Desenvolvimento Social de Vespasiano (entrevistada 1 Vespasiano).

Inicialmente, reuniu-se informações sobre os três municípios (tabela 2, 3 e quadro 8), a fim de fornecer um breve panorama com alguns elementos demográficos e estruturais. Reitera-se que, corroborando com o objetivo do trabalho, estas informações buscam descrever os municípios e as suas diversidades, de forma representativa, e não com o objetivo de compará-los.

**Tabela 2 - População estimada e área da unidade territorial de Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano (2021)**

<b>Indicador</b>	<b>Belo Horizonte</b>	<b>Santa Luzia</b>	<b>Vespasiano</b>
População estimada em 2021 (pessoas)	2.530.701	221.705	131.849
Área da unidade territorial em 2021 (km <sup>2</sup> )	331,354	235,205	71,04
Densidade populacional (hab/km <sup>2</sup> )	7.637,45	942,603	1.855,98

Elaboração própria. Fonte: IBGE Cidades

A capital mineira possui maior população, território e densidade populacional. Vespasiano, que tem o menor número de habitantes e território, apresenta densidade maior do que Santa Luzia. A cidade teve expressivo crescimento

populacional influenciado pela inauguração da capital e, desde então, se desenvolve acompanhando-a. Entretanto, o mesmo, além de não ser seguido pelo desenvolvimento das atividades econômicas, se deu de forma heterogênea, criando dois núcleos urbanos na cidade (IBGE Cidades).

**Tabela 3 - Vítimas de violência contra a mulher e número de feminicídios - Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano**

<b>Indicador</b>	<b>BH</b>	<b>Santa Luzia</b>	<b>Vespasiano</b>
Quantidade de vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher em 2021 (pessoas)	17.132	1.880	1.018
Quantidade de vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher de jan-set de 2022 (pessoas)	11.942	1.168	678
Número de feminicídios em 2021	19 consumados e 25 tentados	3 consumados e 1 tentado	1 tentado
Número de feminicídios de jan-set de 2022	13 consumados e 19 tentados	3 tentados	1 consumado

Elaboração própria. Fonte: dados abertos da SEJUSP/MG.

Quanto ao cenário da violência contra a mulher, BH registra o maior número de casos e vítimas, o que não quer dizer, necessariamente, que seja o mais violento, já que possui maior população (entrevistada MPMG e 1 SUPEC) e que, inclusive, recebe casos de outros municípios. Percebe-se um aumento de violência em Vespasiano e Santa Luzia (entrevistada MPMG). A primeira, em 2019 e 2020, apresentou taxa de vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher acima da média do Estado. Já a segunda é a sétima cidade com maior índice de violência contra a mulher (entrevistada 3 Santa Luzia). Apesar dos diferentes números de casos e das taxas de incidência, todos os municípios e todos seus territórios, são perpassados pela violência (entrevistada 1 SUPEC).

**Quadro 8 - Panorama de Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano**

<b>Indicador</b>	<b>BH</b>	<b>Santa Luzia</b>	<b>Vespasiano</b>
O município desenvolve na área de políticas para mulheres, programa, projeto ou ação em cooperação, convênio e/ou	Administração Pública Federal, Estadual; Ong; Instituições Privadas; Organismos	Organizações Não-Governamentais	Organizações Não-Governamentais

articulação com (2018)	Internacionais; Entidades Religiosas; Entidade De Trabalhadores; Poder Judiciário; Poder Legislativo		
Abrigo institucional para mulheres em situação de violência (2018)	Sim	Sim	Não
Organismo executivo de políticas para as mulheres (2018)	Sim	Não	Não
Conferência(s) realizada(s) nos últimos quatro anos pelo governo municipal (2019)	Sim	Não	Sim
Política ou Programa de Proteção de mulheres vítimas de violência doméstica (2019)	Sim	Sim	Sim

Elaboração própria. Fonte: IBGE Cidades.

Em consonância com as informações anteriores, a capital mineira possui uma rede com maior complexidade e número de equipamentos, tanto por se tratar da capital do Estado e de uma cidade extremamente populosa, quanto pelo longo período em que o assunto tem sido discutido, o que possibilitou que a política se tornasse mais ampla com o passar do tempo (entrevistada 1 Belo Horizonte). Pioneira, iniciou o debate na década de 90, antes dos demais municípios, do país e, até mesmo, da criação da Lei Maria da Penha. A primeira DEAM foi inaugurada em 1985, o Programa Cidadania da Mulher em 1993, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher em 1995, o Centro de Apoio Benvinda e a Casa Abrigo Sempre Viva em 1996, e a criação da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM)<sup>15</sup> em 1998.

Já em Santa Luzia, a rede, que conta com atores como CREAS, DEAM, Cia Ind PVD, Ceapa, PMC, é intermediária e parece estar em processo de se fortalecer e qualificar. Os atendimentos eram referenciados no CREAS até agosto de 2022 e, no momento, estão em processo de transição para o recém inaugurado Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Segundo a entrevistada 1 Santa Luzia, o espaço surge a partir de uma sensibilização da administração pública que, diante do número de ocorrências, percebeu a necessidade de intervir.

<sup>15</sup> Atual Diretoria de Políticas para as Mulheres (DIPM).

Nós temos, mensalmente, reuniões da rede de enfrentamento à violência de Santa Luzia. E nessa reunião nós ficamos impressionados com os dados que são apresentados pela segurança pública, através da PC. Os números são alarmantes. A quantidade de inquéritos, de medidas protetivas, de mulheres revogando medidas. (entrevistada 1 Santa Luzia)

O município se destacou por possuir a DEAM mais produtiva do estado, com exceção da capital, no que diz respeito aos processos encaminhados para a justiça em 2021 (SANTA LUZIA, 2021). Por outro lado, segundo a entrevistada 2 Santa Luzia, quantitativamente, o número de casos acompanhados pelo CRAM e CREAS ainda é ínfimo em relação ao número de processos e de ocorrências registradas, o que significa que o número de mulheres que realizam o atendimento integrado ainda é pequeno.

Por fim, em Vespasiano, existem equipamentos como PMC, Ceapa, o recém inaugurado Centro Integrado de Atendimento à Mulher; percebe-se uma possível falta de equipamentos específicos e, até mesmo, alguns mais gerais. A rede e os serviços parecem estar em processo de construção, no que é um processo recente na cidade.

As duas primeiras seções deste capítulo têm como objetivo mostrar a percepção das gestoras sobre o cenário da violência contra a mulher em Minas Gerais e como a discussão tem evoluído, buscando contextualizar o local onde estão os municípios estudados. Como citado pelas entrevistadas DPMG e 2 SUPEC, apesar de existirem medidas em curso, o número de ocorrências continua crescendo e as instituições, muitas vezes, não sabem como intervir em uma questão de tamanha complexidade. Desta forma, as demais seções discutirão as ações realizadas, de forma a fornecer subsídio para eventuais mudanças.

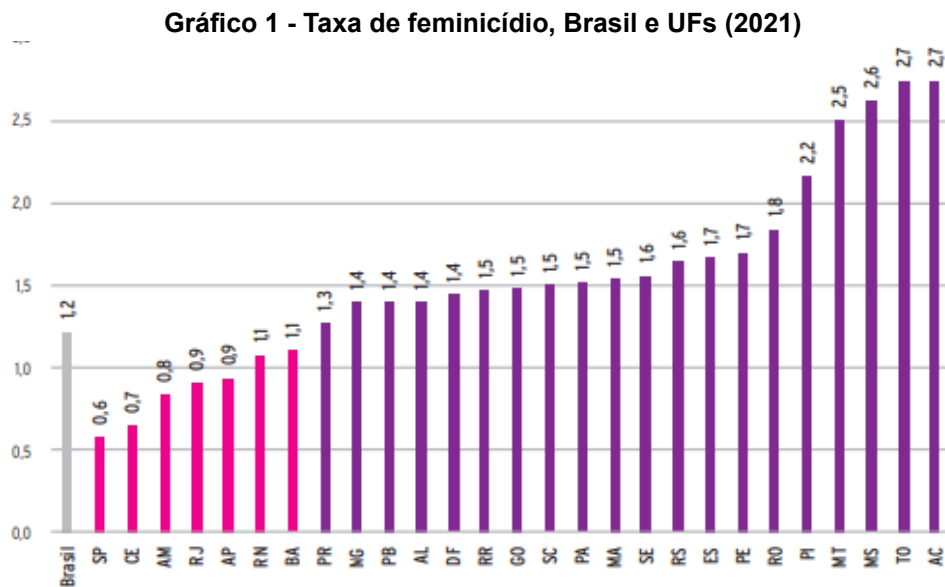
Então, assim, os números demonstram que as mulheres estão morrendo... Então, assim, talvez o que a gente está fazendo não esteja sendo suficiente. Mas também não dá pra dizer que a gente não está fazendo nada porque as mulheres estão morrendo... Quer dizer, a gente está fazendo a nossa parte. (entrevistada DPMG)

Eu acho que tem mudado muito, sabe? Assim, eu acho que hoje as instituições falam mais de prevenção à violência, falam mais de enfrentamento à violência contra a mulher, de Lei Maria da Penha. **A questão é que as pessoas ainda não sabem como intervir.** E acabam tendo diversas iniciativas e batem cabeça Hum. Mas já hoje já está assim... (entrevistada 2 SUPEC)

### 5.1 A percepção do cenário da violência contra a mulher em Minas Gerais

O primeiro capítulo deste trabalho abordou, brevemente, o cenário da violência contra a mulher no Brasil e o caminho percorrido até os tempos atuais. De forma complementar, nesta seção, espera-se retratar, especificamente, o contexto do estado de Minas Gerais sob a percepção das gestoras entrevistadas.

O estado registrou, de janeiro a setembro de 2022, 101.973 notificações de violência contra a mulher, número menor do que o acumulado no mesmo período de 2020 e 2021. Já os registros de feminicídios, foram 121 e 125, nos respectivos períodos. Em 2021, foi a Unidade da Federação com maior, sendo a 19<sup>o</sup> em questão de população *versus* feminicídio (gráfico 1), uma posição que, segundo a entrevistada 2 SUPEC, é extremamente negativa, visto o número de ações que têm sido realizadas e que deveriam impactar na diminuição da taxa.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021.

Apesar da queda, os números ainda são considerados altos e tem-se a percepção de que a violência não diminuiu, o que, provavelmente, é um paradoxo criado pela subnotificação<sup>16</sup>. O número de registros menor do que o de ocorrências, pode ocorrer por que a vítima não julga o caso importante (30,6%); não o considera relevante o suficiente (27,8%); quer evitar constrangimentos (15,1%); conhecia o autor das agressões (13,4%); conseguiu resolver os problemas sozinha (10,9%)

<sup>16</sup> Em 2019, quando perguntadas sobre as providências em relação à última agressão, 31% das mulheres afirmaram não terem feito nada; 29% procuraram ajuda de familiares ou amigos; e 32% denunciaram em uma delegacia. (DATASENADO, 2019)

(SENASP, 2013); ou até mesmo por falta de capacitação dos profissionais de identificarem os casos<sup>17</sup>.

Apesar dos dados serem de extrema importância para conhecer o fenômeno, todas as entrevistadas reforçam o fato, frisando que “não podemos considerar que o número de boletins é equivalente ao número de vítimas, temos muito mais vítimas do que registros” (entrevistada 2 SUPEC).

Ao mesmo tempo, temos mulheres que registram a queixa diversas vezes e outras que não registram nenhuma, então, **não podemos considerar que o número de boletins é equivalente ao número de vítimas. Temos muito mais vítimas do que registros/ocorrências.** (entrevistada 2 SUPEC)

Em relação aos números, lembrando que **a gente sempre conclui que os dados em violência doméstica são sempre relativos**, porque a gente mede as mulheres que fazem o registro da ocorrência. E muitas delas não fazem, não é isso? Então isso é um ponto que eu quero chamar sua atenção. Nem o Ministério público, nem tribunal de justiça, nem Defensoria, nem creas, nem cras, tem mecanismos eficazes de somar essas mulheres, sabe? A gente soma pelo diagnóstico, essa realidade, por aquelas mulheres que fazem boletim. Já nos permite um recorte (...) mas é sempre um desafio. (entrevistada MPMG)

Eu vejo que (...) as mulheres têm chegado mais na delegacia, notificado mais, elas sabem mais identificar a violência... (...) A gente fala muito mais claramente sobre a Violência de gênero porque as mulheres elas já sabem o que é isso... E topam conversar e querem conversar... Do que antigamente. Mas ainda existe uma dificuldade, verbalizada por elas, de sair dessa relação, de se reconhecer nessa violência. Elas sabem que acontece mas não é tão simples igual falar assim. Não é. Existem diversas outras coisas. (...) Ainda existem muitas mulheres -se a gente partir do pressuposto que toda mulher sofre violência-, a gente tem um número muito alto de mulheres, de subnotificação. (entrevistada 1 SUPEC)

E a minha hipótese é que todos os lugares têm [violência], [mas] eles se configuram de acordo com a dinâmica criminal e social ali. Então, tem lugares que a mulher não pode chamar a polícia. Então, essa violência não vai aparecer. (entrevistada 1 SUPEC)

Ainda sobre os números, deve-se considerar que não são, necessariamente, apenas resultados do fenômeno em si, mas também do aumento de registros, proporcionado pelo maior acesso das mulheres aos seus direitos básicos, à informações sobre o tema e à formas de denúncia. A delegacia virtual se adequou aos registros deste tipo de violência; os serviços públicos começaram a modificar a forma de atendimento; as campanhas se intensificaram (entrevistada 2 SUPEC); e

<sup>17</sup> Segundo a pesquisa “Subnotificação e invisibilidade da violência contra a mulher”, realizada pela UFMG, com funcionários da área da saúde em Belo Horizonte, 54,7% dos profissionais afirmaram não realizar a notificação ao atender mulheres em situação de violência. 38,9% confirmaram a disponibilidade das fichas de notificação nos locais em que trabalham; e 37,7% não souberam se a notificação, de fato, é realizada em seus serviços; 40,9% revelaram dificuldade no preenchimento das fichas, principalmente devido à extensão (29,2%) e à falta de tempo (25,9%); 18,3% disseram ter medo das implicações com o sistema judiciário. Por fim, estatisticamente, foi relacionada a ausência de notificação e a falta de capacitação dos servidores. (ALCÂNTARA et al, 2016)

ainda, há a possibilidade de que, quanto mais os serviços funcionam de forma eficaz e são divulgados, mais eles serão procurados, aumentando os registros (entrevistada DPMG).

O que mudou mais? Foi um entendimento das mulheres do que é uma violência doméstica, sabe? Porque muitas vezes ela via, de fato, a violência apenas quando havia uma agressão física, sabe? (...) E aí eu acho que a divulgação até da Mídia como um todo, sobre Não se calar, e que. Briga de marido e mulher se mete sempre, não é? Eu acho que veio. Mais informações, mais demandas nesse sentido. Então, eu eu vejo um parâmetro de que. Teve um aumento? Mas também teve mais procura, está? A gente não sabe se é um aumento de caso ou se é de notificação. (...) Eu acho que também pela força que a rede o município tem feito, agora sabe? (entrevistada 3 Santa Luzia)

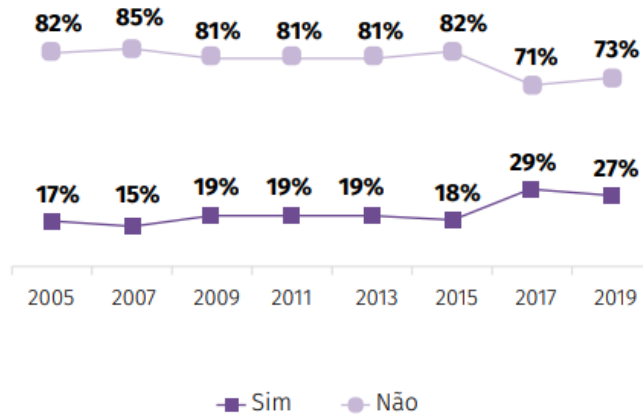
A entrevistada 4 Belo Horizonte reforça a percepção das demais, que acreditam que os casos sempre aconteceram mas não chegavam a ser notificados. Ela menciona que os técnicos da sua equipe têm ficado “extremamente assustados” com o grande número de casos e que “há 3 anos, há 4 anos atrás, não tinha praticamente nenhum caso” na unidade. “Eu acho que não cresceu o número de casos, só cresceu o número de casos notificados” (entrevistada 4 Belo Horizonte).

Historicamente, a violência doméstica não se era dita, não se era discutida e era dito como briga de marido e mulher, como conflitos familiar. Eu acho que a violência doméstica, de uns anos para cá, ela tem tido uma clareza, uma visibilidade, onde as mulheres estão entendendo que “oh, pera. isso é violência doméstica. Eu tenho um lugar para ir, eu posso acionar, eu posso dizer. (entrevistada 4 Belo Horizonte)

Para fortalecer a hipótese, tem-se o exemplo de duas pesquisas realizadas pelo DataSenado, em 2017. A primeira mostrou o aumento de respostas positivas quando perguntado para as mulheres se elas já sofreram algum tipo de violência doméstica ou familiar provocada por um homem (Gráfico 1). Diante do resultado, realizou-se a segunda pesquisa<sup>18</sup>, desta vez direcionada aos atores, os quais, quando questionados sobre a percepção do fenômeno, acreditavam, em sua maioria, que a violência não estava aumentando, mas sim a capacidade de reconhecê-la e denunciá-la.

#### **Gráfico 1 - Você já sofreu algum tipo de violência doméstica ou familiar provocada por um homem?**

<sup>18</sup> Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres / pesquisa OMV/DataSenado. – Brasília : Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018.



Fonte: DataSenado (2019).

A percepção, então, unânime entre as entrevistadas, é que o número de casos é extremamente alto e subnotificado. Por fim, diante de tamanha expressividade, a entrevistada DPMG considera que para melhor compreendê-la é imprescindível mencionar o cenário político brasileiro, como se segue:

A gente não pode deixar de falar do momento político que a gente vive. Porque a gente não fala de política partidária, mas a gente fala de política pública. E a gente está num momento político nacional em que muitas violências, começaram a ser permitidas, começaram a ser toleradas e até mesmo incentivadas pelos chefes dos Poderes. Isso é uma coisa muito perigosa... porque quando você tem um chefe de poder, que incentiva, que orienta, que faz piada e que chama pessoas para cometerem violência... Por exemplo, o aumento do número de armas de fogo, né? Arma de fogo em casa é um veneno, é um perigo para a mulher em situação de violência doméstica, porque, às vezes, a violência nem tinha chegado na violência física ainda... Estava "só" naquela violência psicológica mesmo, do controle da mulher e tudo mais. E aí, de repente, quando os ânimos estão exaltados determinado dia, aquela arma de fogo estaria à disposição (...) Então, assim, eu acho que esse cenário a gente tem que considerar. A gente não pode deixar de considerar isso porque incrementa absurdamente os números de violências, né? Porque não é mais uma coisa considerada errada, que toda a mídia, na imprensa, está pensando em reprimir. Sem limite. Na verdade existe esse movimento, mas existe também o movimento contrário de dizer que isso é mimimi, isso é uma besteira, que não é violência, um xingamento que não é violência pegar o celular da esposa ou da namorada para controlar o que ela está fazendo. Enfim, sempre reduzindo o que é de verdade uma violência. Então a gente tem esse movimento, que fez os números de violência aumentarem drasticamente. (entrevistada DPMG)

Como irá sobressair ao longo da pesquisa, este cenário impactará na discussão da temática, nas propostas de soluções e na atuação dos atores, incluindo os governos estaduais e federal.

## 5.2 A discussão da temática em Minas Gerais

Quando perguntadas sobre os avanços dos últimos anos, todas as entrevistadas mencionaram o aumento da visibilidade e do debate que, apesar do longo caminho a ser percorrido, têm sido iniciados.

O maior avanço é como essa temática é vista e debatida. Ainda que eu reclame e que em muitos lugares ela continue não sendo enxergada... Eu devo dizer que a gente abre o jornal, liga a televisão, vê na internet, inúmeros casos de violência contra a mulher destacados. E há, de uma forma coletiva, uma indignação. Lembra? A gente teve um deputado que viajou para um país em guerra e foi pego falando a respeito da beleza das mulheres que eram pobres lá, não é? Isso gerou uma indignação que talvez antes não gerasse. **Hoje em dia a violência contra a mulher não está mais tão naturalizada.** (entrevistada MPMG)

A violência contra a mulher nunca foi tão debatida como atualmente. E até alguns anos atrás, talvez até um ano antes da pandemia, a gente ainda era muito imaturo na discussão de gênero, discussão da violência contra a mulher, a gente ainda colocava **a violência contra a mulher muito voltada ao âmbito privado e aquela lógica do privado ser privado, né? Não pode ser tratada em nível público.** E aí, com o tempo, com a maturidade dos direitos humanos, né? E com as mulheres se colocando em lugar de poder e elas se colocando ocupando outros espaços... A discussão da mulher começou a ser mais visível. E [...] a gente começa a identificar que a violência contra a mulher faz parte da política. (entrevistada 1 SUPEC)

Outro ponto comum nas respostas, foi sobre como esse processo foi impulsionado durante o período da pandemia. Para entrevistada 1 SUPEC, por exemplo, à nível de Estado, algumas ações já eram feitas e o tema já era debatido em algumas áreas, entretanto, houve um crescimento considerável à época. A entrevistada MPMG corrobora, ao citar que “a pandemia não trouxe para nós, que [já] atuamos, nenhuma novidade. Mas para a sociedade como um todo, a gente teve um olhar mais direcionado às mulheres que, dentro de casa, sofriam violência e isso foi mais debatido.” A entrevistada cita a campanha do sinal vermelho, a lei que obriga os síndicos a comunicarem casos de violências, diversas campanhas informativas e o avanço das plataformas e serviços virtuais, que foram criados para se adequar a situação e, em muitos lugares, viraram uma nova forma de atuação, permitindo maior acesso para algumas mulheres. Tudo isso, para ela, funcionou para dar visibilidade ao tema, o que foi um grande avanço.

Ainda, em relação ao número de atendimentos, a entrevistada 3 Belo Horizonte menciona que, durante o período, o número de atendimentos no CREAS cresceu.

Foi muito perceptível também que nesse período da pandemia, [em] 2020, até agora a gente tem recebido muito mais encaminhamentos, também denúncias da rede, também tanto do judiciário quanto da rede em relação à violência contra a mulher. Isso também foi um dado bem significativo pra gente. (entrevistada 3 Belo Horizonte)

É neste cenário que, para muitos, o tema passou a ser identificado como um “problema público”, ou seja, como uma situação que está diferente da que as pessoas imaginam como ideal e sob a qual há a expectativa de que seja mudada (SECCHI, 2010). Além disso, principalmente devido à ideia de ser “público”, significa que a questão possui relevância para a coletividade ou para um grande número de pessoas. “É um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes” (SJOBLOM, 1984 *apud* SECCHI, 2010), podendo ser agentes políticos, organizações, sociedade civil, agentes públicos, mídia, entre outros. Para as entrevistadas, a sociedade e, principalmente, as mulheres, têm percebido cada vez mais que esta é uma questão pública e política.

Este é o primeiro passo<sup>19</sup> do ciclo de políticas públicas, seguido da inserção na agenda, da elaboração de soluções, formulação e implementação da política e, por fim, avaliação e monitoramento, ilustrado na imagem 1.



Fonte: SUPEC, 2022.

<sup>19</sup> As etapas dos ciclos das políticas públicas podem variar entre os autores e se tratam de uma forma didática de representá-las, não sendo, necessariamente, seguidos fielmente, visto se tratar de um processo extremamente dinâmico e complexo (SECCHI, 2010).

O passo seguinte é, então, tornar o problema prioridade por parte da administração pública, ou seja, é quando as “pessoas públicas” decidem que algo a respeito deve ser feito. Para isso, deve-se considerar que a sociedade em que vivemos está cada vez maior e com relações mais complexas, o que, conseqüentemente, faz com que o número de questões, problemas e assuntos considerados relevantes aumentem notadamente. Assim, não é possível, mesmo por uma questão de recursos -humanos, materiais, de tempo- resolver todas as questões de todos os indivíduos, cabendo aos gestores ou aos atores políticos definir sob quais problemas atuar, o que é chamado de “colocar na agenda” (ENAP, 2014).

No que diz respeito ao presente trabalho, atualmente, entre municípios mineiros, existem aqueles que não percebem a violência contra a mulher como um problema, os que estão começando a perceber e os que já percebem, assim como, aqueles que já a incluíram na agenda e os que não o fizeram. Como veremos ao longo da pesquisa, em Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano a pauta tem entrado para a agenda e algumas soluções têm sido pensadas e, em certa medida, colocadas em prática - na capital, excepcionalmente, isso ocorre desde a década de 90.

Até agora a pauta da violência contra a mulher não era um problema prioritário... Agora tem se tornado um problema prioritário. A gente fala que entrou para agenda. Ou seja, agora é objeto de intervenção porque tem chamado atenção, porque os municípios têm sido cobrados, porque os estados têm sido cobrados, porque a federação tem sido cobrada. Então, quando entra na agenda, vira um problema prioritário e isso acaba movendo, né? A política pública que vai ser implementada. [...] Com mais ou menos intensidade, dependendo da localidade, mas já é uma agenda importante. Política pública é escolha. Você tem um problema principal que você quer atuar, você elege aquele problema e enfrenta ele. (entrevistada 2 SUPEC)

Nota-se, então, que as etapas mencionadas possuem caráter subjetivo, partindo da interpretação e da escolha de um gestor ou ator político. Desta forma, a maneira como o problema é percebido, a partir da cultura, das ideias e dos valores de cada um, influencia na articulação, deliberação e resolução do mesmo (ENAP, 2014). Em razão disso, as ações executadas estão fortemente relacionadas ao gestor que está à frente ou à pressão social exercida naquele momento (entrevistada 1 Belo Horizonte).

No eixo dos municípios a gente tem ações interessantes, mas  **muito relacionadas ao gestor, entendeu? Se o gestor acredita nessa pauta, ele vai. (...) Depende que ele acredite.** Depende muito de como é visto. Num dos municípios da bacia do Paraopeba, onde aconteceu o crime da Vale, [uma gestora] não enxergava a violência. Precisou um homem lá matar a mulher, a cunhada, atirar na sogra. Aí quando morreu todo mundo, [ela] me mandou. 'Ai, doutora, agora enxerguei! Obrigada. A gente não estava enxergando antes.' (entrevistada MPMG)

Por isso, aqui, cabe mencionar como esta percepção tem impactado no enfrentamento à violência contra a mulher. Em diversas falas das entrevistadas, por exemplo, é possível notar a influência do machismo estrutural, do racismo e do punitivismo.

Hoje em dia a violência contra a mulher não está mais tão naturalizada. [Mas] É muito comum ainda, nas audiências, nos processos, a gente lidar com situações em que o homem diz 'olha, eu bati mesmo, mas eu bati porque ela agiu errado. Eu dei um corretivo'. Isso ainda está muito na nossa cultura. **Lembrando que estamos falando de Minas Gerais, o Estado da tradicional família mineira e que esses valores culturais tem tudo a ver com as dificuldades de enxergar e reprimir a violência doméstica.** [...] Então, é muito difícil lidar com esses valores. (entrevistada MPMG)

A entrevistada cita o impacto do machismo nas falas acima e, ainda, acrescenta o exemplo do debate acerca do ensino das questões de gênero nas escolas que, apesar de importante para criar um ambiente seguro e qualificado para falar sobre a violência com crianças e adolescentes, é proibido por “medo” da palavra “gênero”. A entrevistada 1 SUPEC também cita como a influência destes valores, ainda recentemente, limitava a atuação da administração pública, por considerar se tratar de uma questão de âmbito privado, que não deveria sofrer intervenção do Estado, “aí, eu acho que, por isso, por uma cultura machista estrutural, a gente avança em passos devagar” (entrevistada 1 SUPEC).

A gente atende homens que levantavam na mesa e falavam assim: 'eu bato mesmo, é, eu bato em mulher'. Teve um que trouxe um jornal, colocou na mesa e falou 'aqui, olha o que que acontece com mulher, igual vocês' e coloca lá uma mulher morta no papel. (entrevistada 1 SUPEC)

À nível de atendimento, percebe-se o mesmo quando, por exemplo, a delegada do DEAM pontua que, além das diversas dificuldades estruturais comuns, como falta de pessoal, “lida, ainda, com o preconceito em relação ao trabalho desenvolvido, advindo, entre outras causas, de uma certa aceitação das violências praticadas contra a mulher, como se se tratasse de um crime menor” (ALMG, 2019).

Para duas das entrevistadas em Belo Horizonte (entrevistadas 1 e 2), as políticas na capital já foram melhor executadas em momentos em que se tinham gestores(as) com formação específica ou maior proximidade com a temática das mulheres, frente à quando não possuíam esse conhecimento. O mesmo pode acontecer no Poder Legislativo, quando, por exemplo, uma pessoa adepta a pauta fiscaliza e levanta demandas, como era feito por Marília Campos, quando deputada (entrevistada 1 SUPEC).

Acho que foi super importante a gente ter algumas figuras estratégicas na assembleia e que bancavam a pauta. Sempre quando eu tenho alguém na assembleia, ajuda muito o governo do estado. Teve, por exemplo, em alguns momentos [...] de fiscalização [...] eles perguntavam sobre a falta da mulher, como é que estava, cobrava, sabe? isso é o controle social. Eu acho que esses controles ajudam muito. (entrevistada 1 SUPEC)

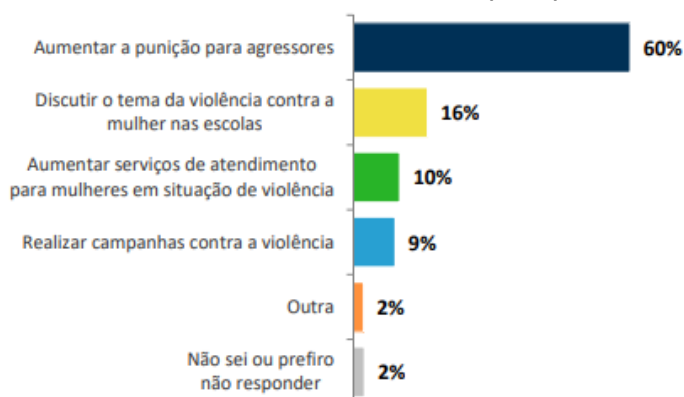
Conclui-se, então, que, segundo a percepção das gestoras, a discussão sobre a violência contra a mulher tem aumentado, constituindo o principal avanço recente, e que, apesar disso, ainda é uma pauta pouco discutida, não só pelos dispositivos públicos, mas pela sociedade em geral (entrevistada 1 Santa Luzia). Além disso, trata-se de uma questão complexa, que, como visto, influencia na percepção dos atores sobre o problema e, logo, na resposta dada. Para somar à essa discussão, na seção a seguir, veremos como o entendimento sobre Segurança Pública e prevenção à criminalidade também podem refletir nas políticas realizadas.

### **5.3 A percepção das gestoras entrevistadas sobre a prevenção**

Os paradigmas influenciam na forma como os indivíduos percebem um problema e, a partir disso, na forma como as políticas públicas são formuladas. Como apresentado no Capítulo 3, o paradigma da Segurança Pública, vigente atualmente, está relacionado à atuação da União e dos Estados, por meio das forças policiais, e à medidas repressivas, com o objetivo de preservar a ordem pública e proteger as pessoas e o patrimônio (BRASIL, 1998). Sob este viés, que ainda predomina na sociedade e nas políticas brasileiras, entende-se que a principal forma de diminuir a violência contra a mulher é aumentar a punição dos agressores (gráfico 2).

**Gráfico 2 - Em sua opinião, qual é a principal forma de diminuir**

### a violência contra a mulher? (2019)



Fonte: DataSenado.

O presente trabalho propõe, no entanto, baseado no paradigma da Segurança Cidadã, que sejam adotadas, preferencialmente, ações preventivas. Aqui, destaca-se a ideia de predileção e não de exclusão, já que as medidas devem atuar de forma complementar. Entende-se que ambas devem ser usadas quando lhes couber, uma no cumprimento da lei e outra na prevenção ao crime mas que, naturalmente, haverá destaque sobre as políticas preventivas. Primeiro, se considerado que a punição não tem se mostrado eficiente sozinha e, segundo, se considerado que a premissa da segurança cidadã é evitar que a violência aconteça, não sendo necessário -na maioria das vezes- que a força e repressão sejam usadas.

Acho que o caminho não é pegar um crime e transformar em mais crime... Não é por aí. O sistema que a gente tem hoje, o sistema que seleciona pessoas para serem presas, eu acho que não é um sistema que vai beneficiar o movimento feminista. Quando na rede, a gente tem pessoas que têm essa visão crítica, reflexiva, do que é realmente proteger mulheres e garantir a autonomia dessas mulheres... Elas não vão para a punição, elas vão para a prevenção como política. (entrevistada DPMG)

Não acho que esse enfrentamento deva ser muito que exclusivamente criminal. Não acho que mais prisões resolveriam, porque a gente chega no outro problema, que são as nossas prisões estão lotadas. Nós somos o país que mais tem pessoas presas. Pessoas selecionadas pelo sistema. Então, não é essa a ideia que nós queremos, né? (entrevistada DPMG)

Durante a realização das entrevistas foi possível perceber que o conceito de “prevenção” tem gerado dúvidas e interpretações diversas, sendo, comumente, reduzido ao nível primário e às áreas de assistência social e educação. Para a área da saúde pública, de onde o termo foi adotado pela segurança, significa “preparar; chegar antes de; dispor de maneira que evite (dano, mal); **impedir que se realize**” (FERREIRA, 1986 apud CZERESNIA, 1999, grifo nosso).

Infere-se que estes conceitos, que estão mais difundidos na sociedade, têm influência no entendimento das entrevistadas. Ambos, principalmente nas partes destacadas, remetem à ideia de evitar completamente, impedir que algo negativo se concretize. Por isso, as gestoras, que realizam ou coordenam a execução de medidas de prevenção, não percebem que o fazem, já que, na maioria das vezes, não é possível que “evitem que qualquer mal se concretize”.

“Esta concepção está apoiada na ideia de que as ações de prevenção se caracterizam pela natureza da ação, mais especificamente, pela anterioridade ao crime e à violência e pela ausência de punição ou ameaça de punição” (NETO, 2006). Ao mencionar as medidas com agressores, por exemplo, a entrevistada MPMG refere como uma “prevenção relativa”, reforçando a hipótese de que “efetivas” seriam ações que evitam, de qualquer forma, que o fenômeno aconteça.

De uma lógica de já ter havido a violação, né? E a gente ter que desconstruir a masculinidade que ‘autoriza’ a violência, numa ótica de que, com essa mulher ou com outras, esse homem não volte a ser violento. Então, também é uma **prevenção relativa**, não é? Depois. (entrevistada MPMG)

Para a mesma entrevistada, quando perguntado se poderia citar alguma iniciativa positiva por parte dos municípios, ela diz que não sabe “dizer uma política que funcione antes da violência”, o que chama de “prevenção efetiva”.

Eu sei municípios que, por exemplo, tem roda de conversa no CRAS, né? (...) Alguns fazem um trabalho interessante. Mas assim, **eu não sei te dizer uma política que funcione antes da violência**, sabe? (entrevistada MPMG)

Outro ponto, a gente tem CEAPA, a gente tem a PM, tem um grupo dialogado da Polícia Civil, então a gente tem uma ideia... A gente tem o Cerna, que atende as mulheres, têm o Benvinda... Então a gente pode pensar que tem algumas... **Mas eu não recorto como uma política de prevenção efetiva**. Só se eu pensar na prevenção de aumento da violência por conta dos grupos reflexivos. Então, que eu já encaminho o autor da violência? Então, né, eu evito que ele cometa o feminicídio. É um ponto. Mas da educação e da prevenção efetiva? Não conheço algo eficaz para te dar de exemplo. (entrevistada MPMG)

Aqui, é importante considerar duas questões: primeiro, a possibilidade do entendimento das ações de prevenção “principalmente pelo resultado ou consequência da ação, mais especificamente pela redução da incidência, dos danos e da reincidência do crime e da violência na sociedade e pelo aumento da segurança dos cidadãos” (NETO, 2006). Depois, que “a violência contra a mulher é

uma escalada, é um fenômeno que prevê um aumento de gravidade (entrevistada 2 SUPEC). Ou seja, geralmente, não ocorre uma única vez e, ainda, há a tendência de que se intensifique com o tempo. A Imagem 2, representa o “Violentômetro”, utilizado, didaticamente, para ilustrar estes graus da violência.

Imagem 2 - Violentômetro



Fonte: Guia Municipal Prevenção à Criminalidade (2022).

Desta forma, romper esse desenvolvimento, evitando que a violência ocorra novamente e, possivelmente, de forma mais grave, é uma medida preventiva. Não a partir da ideia comum de “evitar qualquer mal”, já que algum grau de violência já terá

se materializado, mas considerando reduzir a incidência, a reincidência e os danos causados.

A mulher tá pra morrer, a mulher chega no CRAS machucada, a criança chega na escola e conta que a mãe sofreu violência, a mulher procura o centro de saúde pedindo ajuda... Ainda é uma reação e pouca ação de prevenção efetivamente. O que não deixa de ser uma certa prevenção, quando a gente pensa que **a violência contra a mulher é uma escalada, é um fenômeno que prevê um aumento de gravidade. Quando a mulher busca ajuda, nós tentamos romper com esse processo de escalada, então, você evita que uma ocorrência mais grave aconteça**, mas a violência já acontece. (entrevistada 2 SUPEC)

A entrevistada 2 Santa Luzia, por exemplo, diz que atualmente realiza “apenas” atendimento às mulheres que já sofreram violência (assistência psicológica e jurídica e encaminhamentos para rede) mas que o foco é, também, futuramente, atuar de forma realmente preventiva, “para que a violência não ocorra”. Ou seja, não há o entendimento, por parte dela, de que já atua de forma preventiva. Apesar disso, durante toda a conversa a gestora se destaca por, sem perceber, ter um olhar que prioriza as medidas preventivas, sejam as que já realiza ou as que ainda planeja - cita por exemplo, o interesse em, futuramente, realizar uma parceria com as escolas, considerando a importância de debater a violência nesse ambiente.

Concomitantemente, parece predominar a ideia de se tratar de algo exclusivo da área da assistência social ou, em alguns casos, da educação. A entrevistada 3 Belo Horizonte, ao falar sobre grupos de reflexão com mulheres que não são vítimas de violência, por exemplo, disse exercer atividades com “caráter preventivo”, “apesar de não fazer nada educativo”, como se não fosse realmente preventivo por não estar no âmbito da educação. Já a entrevistada MPMG, ao ser perguntada sobre a atuação dos municípios mineiros em prevenção à violência contra a mulher, respondeu em alguns momentos focando na educação e, em outros, na assistência social.

Mas você pergunta para mim “O que que a Senhora sabe da prevenção de BH?” Eu vou te olhar e falar assim “poxa vida, eu não faço ideia de **como a educação municipal** lida com a violência. doméstica e familiar” (entrevistada MPMG)

Em Santa Luzia a gente tem desafios específicos. Eles criaram um Centro de Referência de Atendimento à Mulher... Lembrando, **sempre, que é no eixo da assistência social**. (entrevistada MPMG)

Acaba-se cultivando a ideia, que perpassa as relações, serviços e atendimentos, de separação e distância entre as áreas e os atores. Percepções como estas prejudicam o desenvolvimento das políticas e dos programas, fortalecendo a ideia de que devem ser executados apenas na área social e restritas à atuação primária. (NETO, 2006, p.9). Por outro lado, o entendimento focado nos resultados (redução da incidência e da reincidência de crimes e violências, minimização de danos, contribuição para a sensação de segurança), “permite a melhor integração de programas e ações em diversas esferas e áreas do governo e da sociedade, direcionando-os ao objetivo comum de reduzir o crime [...] ampliando assim o alcance e o impacto destes programas e ações.” (NETO, 2006, p.9).

Para a entrevistada DPMG, estas ideias ainda são superadas pelo viés punitivista.

A mídia traz muita punição, [...] trás muita impunidade e traz muito esse viés criminal, porque é isso que da matéria é isso que dá números, é isso que dá audiência. Aí, eu acho que por mais que a gente faça Palestra, roda de conversa, entre nós, o tempo todo a gente faz... [...] Mas, de fato, eu acho que não é todo mundo ainda que consegue ter essa visão. **Porque o lado punitivo do ser humano mesmo é muito forte.** (...) Então, tem isso, a dificuldade desse clamor público. A cada feminicídio que aparece na televisão, a cada reportagem que a gente vê crimes mais cruéis que o outro, eu acho que as pessoas, no senso comum das pessoas, elas vão sempre na punição. “nossa, como que esse cara é outro preso?” (...) Então ele **falta esse conhecimento da população em geral, e aí, dentro da população em geral, das pessoas que estão dentro da rede de enfrentamento...** Então, infeliz, ainda tem esse viés muito punitivo, sabe? (entrevistada DPMG)

Sobre isso, a entrevistada destaca a importância do ensino para a sociedade e da capacitação, especificamente, para os atores envolvidos na formulação de políticas, que contemplem a perspectiva de Segurança Cidadã. A gestora vai além e diz desta construção desde a educação básica e perpassando todas as instituições, já que isso pode fazer com que a sociedade se atente ao tema; que os gestores e atores políticos ponham na agenda e formulem políticas; e, por fim, que os servidores de ponta atendam com maior qualidade e humanidade.

Eu ainda enxergo muito na rede pessoas que vão pro lado da criminalização, da punição, que trazem muitas notícias de crimes e falam “Aí é muita impunidade e tudo mais” ainda existe muito isso, mas é porque eu **acho que falta educação.** Para as próprias pessoas que lidam com o enfrentamento à violência, sejam de serviços ou não.. então, Eu, da minha parte, todos os lugares que eu estou, eu falo sobre isso, falo sobre a prevenção. (entrevistada DPMG)

Entende-se que “não há como executar uma política pública [...] se não houverem atores capacitados para executá-la e para possibilitar a continuidade do trabalho ao longo do tempo” (FASCÍCULO 7, 2022). Isso tanto em âmbito de gestão e coordenação, para que as políticas sejam pensadas com um viés específico, quanto no serviço, para que seja prestado de forma mais integral e humanizada. Caso contrário, ocorrem situações como em Santa Luzia, onde, segundo a entrevistada 2 Santa Luzia, diversas mulheres já relataram que preferem não ir até a delegacia, pois policiais já desencorajam a denúncia, minimizaram a violência ou disseram não ser possível fazer nada a respeito. “Relatos de policiais que disseram [para elas] ‘você vai denunciar, e você acredita que eu vou dentro da favela te proteger? Eu não vou te proteger’ “ (entrevistada 2 Santa Luzia).

Sobre isso, a entrevistada 2 Belo Horizonte exemplifica que percebe dificuldade da Guarda Municipal em lidar com políticas públicas e com a temática da mulher, devido ao corporativismo militar e ao viés do treinamento que recebem, que não contemplam uma atuação mais humanizada. Neste caso, a qualificação deveria ocorrer, inclusive, para que atuassem de acordo com princípios mínimos do Estatuto Geral das Guardas Municipais, que incluem a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; o patrulhamento preventivo; e o compromisso com a evolução social da comunidade (BRASIL, 2014). Através de reportagens, verificou-se que a Prefeitura de BH realizou dois cursos sobre violência doméstica, em 2021 e 2022, com a presença de 30 e 3 agentes, respectivamente. Poucas se consideramos o período de tempo e o pequeno número de pessoas, mas, ainda assim, é o início de um caminho.

Na contramão, foi possível perceber o interesse das gestoras do CREAS e CRAS em estarem sempre se atualizando e estudando, inclusive, sobre algumas temáticas que tangem a prevenção, como escuta ativa, atendimento humanizado, trabalho em rede, não julgar ou revitimizar a mulher. Diferentemente da postura citada por parte da polícia, A entrevistada 2 Santa Luzia cita que tenta capacitar sua equipe - e até mesmo a rede e a comunidade- sobre isso. Falar para aquela mulher que pode ser um processo difícil, mas que é possível.

Desta forma, é possível reiterar o que tem sido dito até aqui, de como a percepção da sociedade e, neste caso, das gestoras, influência no olhar sobre o problema e na escolha das ações que serão ou não executadas.

## **5.4 Pressupostos da Segurança Cidadã**

O Capítulo 3, inicialmente, apresentou um breve panorama sobre a segurança pública no Brasil, a fim de mostrar como ela tem sido entendida, executada e qual tem sido o papel do município. Em seguida, sob o enfoque da Segurança Cidadã, chegou-se ao objeto do presente trabalho: as políticas de prevenção e a atuação municipal. Agora, nesta seção, abordaremos os pressupostos desta nova forma de pensar a segurança e que, juntos, convergem para uma política de prevenção à criminalidade, mas desta vez vistos de acordo com a especificidade dos municípios de Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano e a percepção das gestoras entrevistadas.

### **5.4.1 A violência como um fenômeno multicausal**

Para começar a se pensar em Segurança Cidadã e medidas preventivas, deve-se entender a violência como um fenômeno complexo, resultado de diversos fatores que interagem entre si.

Não há um fator único que explique por que algumas pessoas se comportam de forma violenta em relação a outras, ou porque a violência ocorre mais em algumas comunidades do que em outras. A violência é o resultado da complexa interação de fatores individuais, de relacionamento, sociais, culturais e ambientais. (KRUG et al 2002, p. 12)

Gênero, idade, raça, local de moradia, escolaridade, evasão escolar, renda, consumo de álcool, porte de armas, normas culturais, são alguns dos que podem aumentar a propensão da pessoa se tornar vítima ou agente de uma ação violenta. Já uma comunidade articulada, boas relações familiares, sensação de segurança, espaço comunitário, podem diminuí-la. Para se pensar em uma medida preventiva, então, deve-se identificar estes fatores e atuar sobre eles, a fim de evitar a manifestação da violência. Para a entrevistada 2 Santa Luzia, perceber tudo isso, no dia a dia, ajuda a pensar em intervenções que sejam realmente efetivas.

Utilizando a ideia de interseccionalidade, é dito que essas condições não existem de forma isolada, mas se entrecruzam e potencializam níveis diferentes de discriminação, violências e desigualdades (Barbosa et al., 2020; Piscitelli, 2008 apud Fascículo, 2022). Considera-se, então, que todas as pessoas estão suscetíveis a sofrerem violência, entretanto, sob incidências distintas (entrevistada 1 e 2 SUPEC)

As mulheres, por exemplo, não são um grupo homogêneo, são diversas, o que reflete também na diversidade de violências, seja em suas formas ou intensidade (PASINATO & COLARES, 2020). A mulher negra é mais vulnerável a sofrer violência. A mulher negra, que depende financeiramente da pessoa que a agride, é mais vulnerável ainda. A mulher que, somado a estes fatores, possui um parceiro que faz uso abusivo do álcool, ainda mais.

Quando perguntadas sobre o perfil das mulheres atendidas no CREAS, CRAS e CRAM, as entrevistadas citaram que, geralmente, são adultas, negras, com baixa escolaridade e baixa renda. Esse “recorte” deve ser considerado no momento de formular políticas, que não podem ser mais gerais, devendo considerar cada uma dessas especificidades.

Políticas públicas para que a gente pense de diversas formas, essas mulheres. Elas não são únicas. Perpassam a elas diversas vulnerabilidades, privilégios... Algumas com privilégios, outras com violências estruturais nas suas vidas. Então, não dá pra gente criar a mesma resposta para todas as mulheres. (...) A mulher que hoje está no território, por exemplo, que o Programa Mediação De Conflitos trabalha, não é a mesma que, às vezes, está na Zona Sul. Falando em nível de acesso. Falando pelos princípios básicos... Se a gente está falando em Município, assim, falta transporte para o deslocamento até a delegacia. (...) E aí, então, a gente **começa a avançar essas políticas públicas pensando que a gente precisa focar em algumas mulheres, que sofrem mais vulnerabilidades, que têm menos acesso a direitos.** (entrevistada 1 SUPEC)

A entrevistada 2 Santa Luzia cita o trabalho do CRAM de levantar demandas no primeiro contato com a vítima, estas que estão fortemente relacionadas às causas aqui citadas. Segundo a entrevistada, à medida que o trabalho do equipamento avança, vão surgindo necessidades diferentes e, a partir disso, elas vão tentando pensar como podem atuar e, assim, fornecer um atendimento cada vez mais completo e individual, atuando nas mais diversas causas. Como vimos, a causa da violência não é apenas o agressor e, assim, a mulher que chega até o equipamento não tem como única demanda o abrigo ou a medida protetiva contra ele. Na prática, a partir de todos os fatores citados até aqui, surgem demandas como empregabilidade, profissionalização, insegurança alimentar, e questões voltadas aos filhos.

Realizar ações direcionadas aos filhos das vítimas, por exemplo, é uma forma de atuar sobre o fator da violência geracional. As crianças e adolescentes que vivem em ambientes violentos e que presenciam a violência doméstica são mais propensos

a sofrerem ou praticarem atitudes iguais. Assim, é importante trabalhar para que eles se mantenham na escola, problemas de saúde, apoio psicológico, acabam aparecendo (entrevistada 2 Santa Luzia).

A violência é geracional, e aí a pessoa que ela cresce num ambiente violento, a única comunicação que ela reconhece é a violência. Então ela vai reproduzir. Nos outros relacionamentos, é uma. Menina que cresceu vendo a mãe é sofrendo violência. Ela vai pensar que aquilo é o padrão, então assim, quando ela, Valência, ela não vai reconhecer que aquilo é uma violência, porque para ela isso é muito Comum, a mesma coisa em relação, rapaz. Ele vai reproduzir o modelo dele (entrevistada 2 Santa Luzia)

A dependência financeira é outro exemplo de um fator comum entre as mulheres atendidas, segundo entrevistada 2 Santa Luzia e 3 e 4 Belo Horizonte. A entrevistada 2 diz que ao perceber isso, se viu diante da necessidade de pensar em como intervir, o que pode se materializar em diversas respostas, a depender do território, das possibilidades, da percepção do gestor, por exemplo. As entrevistadas citam como possibilidades: realizar parceria com empresas e a secretaria municipal, a fim de oferecer capacitações e vagas; oferta de cursos profissionalizantes; quando cabe, oferta de benefícios pecuniários.

É um dos problemas que as mulheres trazem, né? 'Ah, eu permaneci 10 anos nessa situação de violência porque imaginei que eu não fosse capaz de dar conta dos meus filhos.' (entrevistada 2 Santa Luzia)

A cultura, como tem sido visto ao longo do capítulo, tem forte influência no cenário da violência contra a mulher e em seu enfrentamento, e, aqui, pode atuar como fator de risco ou proteção. A cultura machista, por exemplo, ao naturalizar a violência e a superioridade masculina, propicia, em âmbito privado, um ambiente violento dentro de casa. Como consequência, crianças e adolescentes que vivenciam essas experiências, muitas vezes, estão sujeitos a reproduzir a violência ou a naturalizá-la. Sobre isso, além dos cuidados mencionados anteriormente, a entrevistada 2 Santa Luzia menciona a vontade de realizar atividade voltada para as escolas

Uma vontade, um desejo, mas a gente tem que caminhar conforme as nossas próprias. Quem sabe a gente já discutiu lá no CRAM de fazer um projeto piloto, começar com uma escola, com um grupo de adolescentes, falar é sobre, dividir. Uma formação é fazer uma formação continuada deles em Manaus e trabalhar e falar e debater sobre a violência de gênero neles com eles e depois deixa que eles construam alguma forma de. Falar e apresentar sobre essa violência de gênero. Quer seja através de uma dança, de um teatro, quer seja através de uma música, quer seja da forma que eles quiserem. Pintura, eles pensarem de uma forma coletivamente

deles é apresentarem isso. Então, assim, é uma das Ideias da gente.  
entrevistada 2 Santa Luzia

Já de forma macro, o machismo ambiente político influencia, por exemplo, na liberação, e até no estímulo, da posse de armas no ambiente doméstico<sup>20</sup>. Sabe-se que a presença de armas de fogo pode aumentar a chance de ocorrer a violência contra a mulher ou, especificamente, o feminicídio - entre 2000 e 2019, a violência armada esteve presente em 51% dessas mortes de mulheres.

A gente não pode deixar de falar do momento político que a gente vive. Porque a gente não fala de política partidária, mas a gente fala de política pública. E a gente está num momento político nacional em que muitas violências, começaram a ser permitidas, começaram a ser toleradas e até mesmo incentivadas pelos chefes dos Poderes. Isso é uma coisa muito perigosa... porque quando você tem um chefe de poder, que incentiva, que orienta, que faz piada e que chama pessoas para cometerem violência... Por exemplo, o aumento do número de armas de fogo, né? Arma de fogo em casa é um veneno, é um perigo para a mulher em situação de violência doméstica, porque, às vezes, a violência nem tinha chegado na violência física ainda... Estava "só" naquela violência psicológica mesmo, do controle da mulher e tudo mais. E aí, de repente, quando os ânimos estão exaltados determinado dia, aquela arma de fogo estaria à disposição (entrevistada DPMG)

Por fim, é possível notar como um cenário específico - como o da pandemia de COVID-19, assunto comum mencionado por todas as entrevistadas- pode ter atuado sobre estes fatores de risco e as ações executadas à época. A situação pode ilustrar a multicausalidade da violência e a interação de fatores de risco, percebendo que a situação gerada pela pandemia mundial influenciou em diversos fatores de risco, possivelmente aumentando o número de casos.

Historicamente, percebe-se que as consequências de situações de extrema ruptura social, como a pandemia de COVID-19, agravam a violência baseada no gênero (PASINATO & COLARES, 2020). Entrevistada 3 Belo Horizonte, por exemplo, que atua em um serviço de ponta, diz ter percebido um aumento do número de mulheres que procuram o CREAS, tanto por encaminhamento da rede de proteção, quanto por demanda espontânea.

No início da pandemia e o discurso era sempre assim "ah, diminuiu a violência contra as mulheres"... Não diminuiu, né? Pelo contrário, eu tenho uma lógica, se o cara que agride está dentro da casa, o tempo inteiro, e todo mundo muito tensionado com a situação, é claro que as violências vão acontecer e essa mulher tá muito mais em risco. (entrevistada 1 SUPEC)

---

<sup>20</sup> Sobre isso, não cabe intervenção das entrevistadas. No atual cenário, o que cabe, é, por parte da polícia, a suspensão da posse ou restrição do porte de armas e a apreensão imediata, segundo Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006).

No Quadro 9, trazemos exemplos de fatores de riscos que foram impactados pelo contexto e, como consequência, podem ter aumentando o número de casos.

**Quadro 9 - A influência de situações de extrema ruptura social sobre a violência baseada no gênero**

<b>Fator de Risco</b>	<b>Agravante durante a pandemia</b>
Consumo de álcool: em 2019, 37% dos agressores estavam bêbados no momento da agressão.	Aumento do consumo de álcool no Brasil durante a pandemia.
Nível de estresse: em 2019, 26% dos registros de violência foram motivados por ciúmes; 12% inconformados com o término do relacionamento; 3% por estarem endividados.	No período, houve maior instabilidade econômica, stress diante da pandemia e preocupações com a saúde, o que aumentou o nível de estresse dos agressores.
Violência geralmente ocorre em casa e por pessoas próximas. em 2019, 78% das mulheres que sofreram violência doméstica foram agredidas pelos atuais ou pretéritos maridos, companheiros ou namorados.	Com o isolamento social, os atuais ou pretéritos maridos, companheiros ou namorados permaneceram por mais tempo em casa.

Dados: DataSenado. Elaboração própria.

Diante dessa percepção, à época, novas medidas precisaram ser adotadas ou adequadas para atuar sobre estas causas de forma mais eficiente. A pandemia é apenas um exemplo em maior escala, mas este tipo de serviço deve estar em constante adequação à realidade, às demandas, aos territórios.

Além disso, na pandemia a gente aprendeu (os serviços de forma geral) Aprenderam a trabalhar de forma virtual e isso é uma coisa que não existia. A gente não sabia nem como fazer isso, né? Então, é isso, modificou radicalmente os serviços de forma geral. (entrevistada DPMG):

Teve aí o atravessamento também da COVID, que muda tudo, né? Quando você tem uma pandemia a nível mundial, não tem como, a gente foi atravessado em todos os sentidos, município, estado, a união né? E, obviamente, outras coisas se colocaram à frente da política, que a gente teve que dar conta. Por exemplo, Belo Horizonte, teve o fornecimento de cestas básicas para mulheres com medidas protetivas, mulheres em situação de vulnerabilidade, através da assistência, na escola. Teve que um trabalho se sobrepõe ao outro. Continuamos atendendo, isso é importante dizer, sabe? Acho que é fundamental reforçar que em nenhum momento a gente parou de atender situações de violência. Se fechou a porta para o atendimento presencial, porque, obviamente, a gente não é imune ao COVID, todo mundo teve que fazer as medidas de proteção... Mas se criou outras estratégias, que foi o atendimento online. (...) A gente passou a atender online no Benvinda. entrevistada 1 Belo Horizonte

É importante que os gestores e os tomadores de decisão percebam a violência como este fenômeno multicausal passível de ser evitado. Três desafios,

falta de conhecimento; não entender a violência como algo que pode ser evitado; ainda enxergá-la como um problema de justiça; será preciso inovar e ir contra as ideias de policiamento, segurança pública e sistema criminal que temos hoje em dia. Por fim, a multiplicidade de fatores e complexidade da questão, pressupõe a necessidade de diversos atores para lidarem, em conjunto, com a questão, como será abordado na próxima seção.

#### **5.4.2 Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**

O trabalho em rede é um dos pressupostos das políticas de prevenção à criminalidade e nesta seção, espera-se aborda-lo sob à ótica da violência contra as mulheres e, especificamente, da realidade das cidades pesquisadas. Nas três cidades em questão, estão em momentos distintos, seja em processo de construção, consolidação e/ou fortalecimento, cada uma enfrentando avanços e desafios específicos de sua realidade.

A Rede da capital mineira, que já chegou a ser considerada “uma das mais completas do país, com serviços que permitem a oferta de atendimento integral para o enfrentamento da violência contra a mulher (Pasinato, 2010)”, mostra que estes espaços devem estar em constante processo de melhorias e adequações e que, até hoje, anos depois, enfrenta inúmeros desafios.

É um trabalho com muitos desafios, não é? Sim, tem uma rede local que funciona bem, assim, a gente consegue, vai fazer encaminhamentos para essa rede conversar sempre. Saúde bem-vindas delegacias da Defensoria. Não é? A gente consegue ter um diálogo (entrevistada 3 Belo Horizonte)

No que tange às políticas deste trabalho, eram realizadas, inicialmente, pelas DEAMs e casas abrigo, de forma isolada. Mais tarde, em 2003, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) incentivou a formação das redes, que reuniriam todos os serviços que atendessem às mulheres, com o objetivo de efetivar o combate, prevenção, assistência e garantia de direitos e dar conta da complexidade do fenômeno (BRASIL, 2011). À época, em 2006, a Prefeitura de Belo Horizonte, que já atuava há alguns anos no assunto, foi convidada para participar do processo, mapeando possíveis serviços e atores.

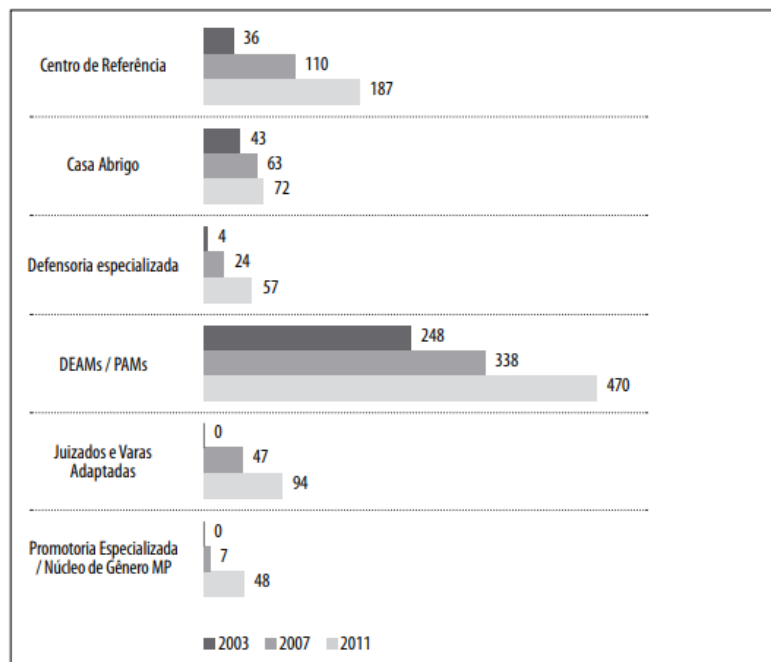
Foi um projeto inicial para fomentar. Por que a rede se consolida com os serviços que estão nela, né? E com a continuidade dessa organização horizontal entre os serviços. [...] Na época, pós lei Maria da Penha, o governo federal, então, fomentou, a partir desse projeto, esse acompanhamento para ajudar a organizar... Nós fomos chamados a

participar de reuniões iniciais, ver quem eram os serviços... Belo Horizonte sempre foi referência, Sabe? [...] Então, a gente foi chamado à época para elencar junto quem diz quem são de serviço. (entrevistada 1 Belo Horizonte)

No Gráfico 3 é possível acompanhar a evolução destes, que foram aumentando e se diversificando. O que antes se restringia a dois serviços, vem se tornando a Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, composta por

agentes governamentais e não-governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres (organismos de políticas para as mulheres, ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social; núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres, etc.); serviços/programas voltados para a responsabilização dos agressores; universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos (habitação, educação, trabalho, seguridade social, cultura) e serviços especializados e não-especializados de atendimento às mulheres em situação de violência (que compõem a rede de atendimento às mulheres em situação de violência) (BRASIL, 2011, p. 13)

**Gráfico 3: Evolução dos serviços da rede de atendimento (2003, 2007, 2011)**



Fonte: Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011.

Os três locais estudados têm fomentado estes espaços, cada qual uma etapa e de acordo com suas realidades. Em Belo Horizonte, como visto, criado há mais tempo, possui mais equipamentos gerais e específicos; Santa Luzia, por sua vez, a rede é mais recente e parece estar em um momento de fortalecimento.

Nós temos, mensalmente, reuniões da rede de enfrentamento à violência de Santa Luzia. E nessa reunião nós ficamos impressionados com os dados

que são apresentados pela segurança pública, através da PC. Os números são alarmantes. A quantidade de inquéritos, de medidas protetivas, de mulheres revogando medidas. Então, se faz necessário que essa rede de serviços se comprometa com o alinhamento do fluxo. E é nisso que a gente tem trabalhado a cada encontro. Como deve ser o encaminhamento da mulher que chega na saúde primeiro, ou que chega na Delegacia, ou no CREAS... Como elaborar esse fluxo para o melhor atendimento. E assim a gente tem se organizado (entrevistada 1 Santa Luzia).

Já em Vespasiano, onde a pauta ainda é mais recente, a rede também o é. Com ausência de equipamentos específicos e, até mesmo, alguns gerais, a Secretária de Desenvolvimento, em 2019, citou que, apesar das dificuldades, estavam tentando estruturar a rede (ALMG, 2019). No mesmo documento, consta que uma moradora, presente na reunião, se mostrou surpresa ao saber que o município possuía uma rede.

A gente ainda precisa avançar muito na rede de enfrentamento à violência contra mulher. Então, ainda tem cada serviço tentando se ajeitar para se tornar uma rede. Isso acaba falhando, né? Por que a mulher sofre violência institucional nesse processo. Então, ela tem que ir de um serviço a outro, [...] tem que contar várias vezes o que aconteceu, é descredibilizada por causa de uma cultura, né? Que a gente também está mudando.... E aí, eu acho que, por isso, por uma cultura machista estrutural, a gente avança em passos devagar. (entrevistada 2 SUPEC)

Para melhor compreendê-las, parte-se, aqui, do entendimento de que, por se tratar de um fenômeno complexo, exige respostas igualmente complexas: não basta, por exemplo, criar delegacias para registros de ocorrências, é preciso haver um trabalho anterior, de conscientização e fortalecimento dessa mulher e, se necessário, durante e após o processo, apoiando, empoderando e estimulando autonomia.

E aí, é fortalecer a mulher, não é só dizer onde é a delegacia. É falar assim: 'olha, a gente vai entrar juntos nessa batalha!'. Porque a batalha não acaba quando você denuncia, ela só está começando. (entrevistada 1 SUPEC)

Assim, parte-se da ideia de que nenhuma organização possui os meios necessários para atuar sozinha em todas as causas da violência contra a mulher. A entrevistada DPMG reconhece esta incompletude institucional ao mencionar que “o NUDEM nunca atende sozinho, né? Ele está sempre em conversa com as demais instituições” (entrevistada DPMG). Segundo ela, sempre há uma articulação com outros atores, para que esta mulher possa ser encaminhada e acompanhada e, paralelamente, a equipe esteja à disposição dos demais equipamentos, caso surjam dúvidas ou demandas jurídicas. A entrevistada 2 Santa Luzia reforça esse

entendimento e pontua que, ao iniciar a realização dos atendimentos das vítimas, têm aparecido cada vez mais necessidades e demandas, aumentando a complexidade das respostas. Diante disso, ela tem tentado pensar em soluções que abordem esta variedade, mas que, entretanto, reconhece que não é possível realizar o trabalho sozinha.

Nós vamos pensando ali como é que nós podemos avançar para oferecer esse atendimento integral? Mas reconhecendo que [...] é uma política que não consegue [...], na lógica da assistência social, dar conta sozinha. Nós precisamos das alianças. E aí a gente também reconhece a nossa limitação e aí é recorrer essas alianças para que cada um possa fazer esse papel e nós estamos trabalhando também a questão. (entrevistada 2 Santa Luzia)

Trata-se, então, de uma nova forma de trabalho que busca romper “com o modelo tradicional de gestão pública, que tende à departamentalização, à desarticulação e à setorialização das ações e das políticas públicas” (BRASIL, 2011), buscando a diversidade, horizontalidade, integralidade e reunindo diversos atores, equipamentos e serviços, para atuar em conjunto. Com isso, espera-se trocar conhecimentos; aumentar a funcionalidade dos atendimentos; fortalecer a pauta; facilitar a comunicação de interesses e desafios; construir estratégias e soluções conjuntas; desburocratizar encaminhamentos (FASCÍCULO, 2022), além de fornecer um atendimento integralizado à vítima.

Reconhecidas as limitações de cada ator e a importância e a potencialidade das parcerias, é necessário que estas organizações consigam desenvolver o potencial do trabalho em rede para, assim, pensar estratégias, realizar encaminhamentos, formular políticas públicas e tentar solucionar casos. A entrevistada 2 Santa Luzia menciona o Consórcio Mulheres das Gerais como um potencial parceiro na troca de conhecimento, atuando como uma “supervisão pedagógica”, fornecendo apoio, referência técnica e capacitação da rede. Como exemplo, cita que, recentemente, surgiu a demanda de grupos de formação e, inclusive, de uma formação continuada para a rede de atendimento e serviços dos municípios, considerando a realidade específica de cada um. Entretanto, na prática, a atuação da instituição ainda parece limitada ao abrigo das vítimas (entrevistada 2 Santa Luzia), o que para a entrevistada 1 Belo Horizonte mostra que ainda não conseguiu desenvolver todo o potencial que haviam pensado durante sua criação.

Ainda, destaca-se que, em Santa Luzia, no CRAM, têm-se pensado em transmitir o saber também para a sociedade (seja empresa, instituição, liderança comunitária), que também é um ator participante da rede. A entrevistada 2 Santa Luzia diz que poderiam abordar temas como o dever de todos no enfrentamento à violência contra mulher; mitos e preconceitos ligados ao tema; como realizar acolhimento e não julgamento, entre outros. O objetivo, com isso, seria conscientizar a comunidade e torná-la uma multiplicadora, replicando o conhecimento sem sua empresa, território, bairro, escola. A entrevistada DPMG também menciona a sociedade como um ator, e cita a Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher/MG, a qual, recentemente, conseguiu se expandir para incluir mulheres dos territórios e lideranças comunitárias.

Entre os demais atores, uma das formas de realizar esta troca de conhecimentos, pode ser diariamente, durante o contato nas atividades rotineiras. A entrevistada 3 Belo Horizonte, por exemplo, menciona que o CREAS e o Benvinda, em Belo Horizonte, “trocamos diariamente”, no sentido de um divulgar quando aparecem cursos profissionalizantes, tirar dúvidas e trocar vivências. Além disso, as discussões de casos, capacitações e reuniões periódicas podem ser importantes ferramentas.

As primeiras, para a entrevistada DPMG, são uma importante forma de estimular a pensar na mulher na sua integralidade, não apenas do ponto de vista jurídico, por exemplo, mas incluindo o ponto de vista psicossocial e assistencial também. A entrevistada 2 Santa Luzia diz ter utilizado, recentemente, o estudo de um caso na tentativa de estimular que os atores da rede pensassem no problema e em possíveis soluções. Ela conta que o momento demandou que os representantes das diversas áreas pensassem sobre os gaps no processo e em estratégias, e também em possibilidades de atuação, tanto deles próprios, quanto dos demais. Para ela, seria, ainda, interessante retomar esses casos e os encaminhamentos tomados para acompanhar, avaliar os avanços e pensar sobre o que ainda é um desafio.

Sobre as capacitações, todas elas se reúnem periodicamente, como forma de estreitar laços, trocar experiências e pensar em formas de atuação conjunta. A entrevistada 1 Santa Luzia, cita que tem percebido a importância das reuniões mensais para que cada ator entenda melhor o seu papel dentro da rede e dentro do fluxo, o que ainda não parece estar tão claro e não está sistematizado.

E nessa reunião nós ficamos impressionados com os dados que são apresentados pela segurança pública, através da Polícia Civil. Os números são alarmantes. A quantidade de inquéritos, de medidas protetivas, de mulheres revogando medidas. Então, se faz necessário que essa rede de serviços se comprometa com o alinhamento do fluxo. E é nisso que a gente tem trabalhado a cada encontro. Como deve ser o encaminhamento da mulher que chega na saúde primeiro, ou que chega na Delegacia, ou no CREAS... Como elaborar esse fluxo para o melhor atendimento. E assim a gente tem se organizado. Entrevistada 1 Santa Luzia

Tudo isso contribui também para diminuir as burocracias envolvidas nos serviços e, conseqüentemente, fornecer um atendimento mais eficiente para as mulheres. Aqui, vale destacar que estas se encontram em um momento de vulnerabilidade e fragilidade, e que um atendimento rápido, com qualidade e humanizado pode ser essencial para que ela não se sinta pior e não reviva toda a situação, que já é traumatizante. A entrevistada 1 Santa Luzia exemplifica com um caso onde uma usuária precisava prosseguir com o processo referente à guarda dos filhos e o prazo dado à ela era para o ano seguinte, em 2023. Diante da urgência e da delicadeza da situação, que não permitiriam esperar por todo esse tempo, a equipe do CRAM acionou atores da rede, para saber como poderiam auxiliar no processo.

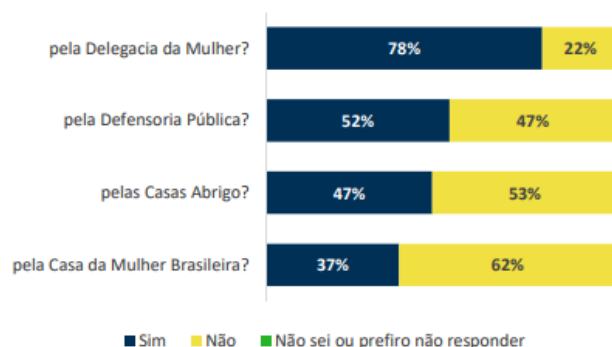
Em outro contexto, cita também o caso de uma vítima, em situação de alta gravidade, que não queria ser atendida, desacreditando que o poder público era capaz de ajudá-la. O caso chegou em caráter de urgência, durante a realização de uma reunião, e demandou que todos pensassem em estratégias. Ao final, foi possível recuperar a confiança da vítima e, inclusive, acolher ela, seus filhos e sua mãe e irmã, que estava sendo ameaçada também, apesar de não ser a regra oficial do abrigo.

Um outro caso que nós tivemos que atuar em conjunto e, para mim, esse caso me marcou muito. Foi de uma usuária que não queria ser atendida. Ele estava em grave risco, em grave ameaça, né? O companheiro, por diversas vezes, já havia violado a medida protetiva, entrado na casa, quebrado tudo e ameaçado ela e a mãe [dela] de morte. Só que ela não queria ser atendida de jeito nenhum pela rede. Ela não confiava em nenhum equipamento. A fala dela era de descrença, 'vocês não vão resolver nada, vocês não vão me ajudar, eu vou ser morta e vai ficar por isso mesmo'. [...] E aí, esse caso chega nessa reunião de rede. Numa situação emergencial, estava acontecendo a reunião. [...] E aí todos se unem naquele momento para pensar as ações, tomar a frente junto com o delegado de polícia civil e restaurar essa confiança. [...] Ela foi acolhida na Casa Sempre Viva. Ela, os filhos, a mãe, a irmã. Conseguimos abrir a exceção para que a Casa acolhesse a família toda. Geralmente é só a mulher e seus filhos, mas estavam todos em risco. (entrevistada 1 Santa Luzia)

Para que todo o potencial citado até aqui seja alcançado e para que as mulheres tenham acesso a um serviço, de fato, integral, a rede deve estar em constante processo de qualificação e fortalecimento de vínculos. É importante, por exemplo, que os atores se conheçam e saibam sobre as atividades realizadas por cada um; trabalhem para desenvolver uma relação próxima; desenvolvam um trabalho horizontal; busquem a integralidade, convidando as mais diversas áreas e serviços; construam fluxos e protocolos de atendimento; desenvolvam uma boa relação; entre outros.

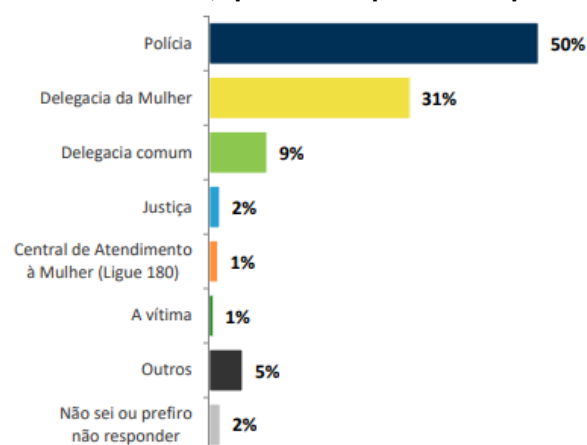
Neste contexto, destaca-se, por exemplo, o fato de que as mulheres, em sua maioria, têm a delegacia como serviço de referência (gráfico 4 e 5) e que, em 2021, 94% não conheciam serviços de proteção à mulher além da DEAM, das casas abrigo e da Casa da Mulher Brasileira (DATASENADO, 2021).

**Gráfico 4 - Você conhece ou já ouviu falar dos serviços de proteção à mulher prestados:**



Fonte: DataSenado.

**Gráfico 5 - Neste caso, quem você procuraria primeiro?**



Fonte: DataSenado.

Assim, como principal porta de entrada ou como serviço de referência para as vítimas, é indiscutível a importância das polícias e dos representantes das DEAMs nas redes de enfrentamento à violência contra a mulher. Para além disso, é importante que conheçam os demais atores, já que, muito provavelmente, serão os primeiros e os únicos a terem contato com a usuária, e têm a possibilidade de indicá-la a outros serviços.

Em Santa Luzia, por exemplo, o CRAM, inaugurado há menos de 4 meses, é um equipamento especializado que passa a realizar atendimento psico-socioassistencial, junto ao CREAS. Neste caso, destaca-se a relevância dos demais atores o conheçam, tenham um profissional de referência e saibam quais serviços são prestados, visto que o local, salvo exceções, realiza atendimento de "porta aberta", devendo ser procurado espontaneamente pela mulher. Assim, quando a vítima estiver em outro equipamento -provavelmente, a delegacia-, este poderá reconhecer a necessidade de indicá-la ao local.

Visando atuar sobre isso, foi elaborada uma cartilha com as informações sobre Centro e as atividades prestadas, que foi distribuída aos parceiros tanto para divulgar o equipamento, quanto para iniciar a construção de laços (entrevistada 2 Santa Luzia). Esta articulação tem sido o enfoque inicial do trabalho da equipe, que, além da cartilha, visita os demais equipamentos e se apresentam, explicam suas atividades e realizam palestras (entrevistada 1 Santa Luzia). Para as entrevistadas, este trabalho tem feito os demais começarem a perceber a existência e a importância do equipamento como um local especializado para onde as mulheres podem ser encaminhadas para acompanhamento.

A minha iniciativa foi "bom, vamos divulgar o serviço". E, é, nós não conseguimos ir em todos os lugares da cidade para divulgar, então, vamos começar pela rede. Vamos pegar essa cartilha. Alguns já sabem que o CRAM foi inaugurado, né? Os que trabalham diretamente com essas mulheres, sabem disso, mas tem pessoas da rede que não têm esse conhecimento. Por exemplo, da saúde, tem enfermeiro que também é uma porta de entrada, né? Então, a gente fez uma cartilha, saiu divulgando entre os equipamentos.(entrevistada 2 Santa Luzia)

Situações como estas, provavelmente, serão frequentes, já que, como visto no Gráfico 3, os serviços de atendimento às mulheres têm crescido em número e em tipos. Em BH, por exemplo, onde a rede já era antiga, agora tem-se uma maior participação do CREAS que, recentemente, passou a atender por demanda

espontânea. Nesse sentido, também estão sendo apresentados a rede, como cita a entrevistada 4 Belo Horizonte:

Que a gente teve recentemente foi para conhecer a rede. A gente teve um momento de conversa com Benvinda, com a casa da mulher, com a delegacia. Para o. Para que os? Técnicos pudessem entender essa rede. Para onde encaminhar essa mulher? E o que eles fazem? Não é porque não é só encaminhar também. (entrevistada 4 Belo Horizonte)

Por se tratar de um fenômeno complexo, conseqüentemente, tem-se uma rede complexa, tornando desafiador a participação efetiva de todos e, até mesmo, que todos se conheçam. Assim, e considerado que este conhecimento não é uma tarefa tão simples, apesar da extrema relevância, é válido que seja direcionada atenção para isso, desde a entrada dos atores, como nos casos acima. Nas entrevistas realizadas, foram citados atores que deveriam mas não fazem parte ou que mantêm uma relação distante e, em outras situações, foi possível perceber atores que não foram citados, apesar de serem importantes para a discussão.

Sobressaiu o fato de que as redes estadual e das cidades da RMBH parecem não conhecer a que tem se formado em Vespasiano, o que pode ocorrer por se tratar de um processo recente. As entrevistadas frisaram, inclusive, que havia uma ausência de instituições e que desconheciam ações realizadas. Entretanto, em conversa com a entrevistada 1 Vespasiano, descobriu-se que a cidade conta com a Casa Rosa, que não foi citada por nenhuma entrevistada e PVVD, por exemplo.

Já em Santa Luzia percebe-se um desafio existente em 2019, quando uma assistente social e advogada pontuam, respectivamente, que existe a rede mas que "precisa ser mais bem articulada, de forma a tornar-se mais efetiva" e que "a rede não conhece a rede", identificando a falta de articulação e a necessidade de capacitação permanente, tanto para aqueles que prestam serviços, quanto para a própria rede (ALMG, 2019). Na fala de uma das entrevistadas, é possível perceber isso ao mencionar situação semelhante com a área da saúde, mostrando a dificuldade em se ter a participação de todos.

Em BH, especificamente, a entrevistada DPMG citou a ausência da Secretaria Municipal de Saúde na rede da cidade Aqui, opta-se por destacar que nenhuma das entrevistadas, seja do local ou da rede estadual, mencionou a Gerência de Prevenção à Violência e à Criminalidade nos Territórios e a Coordenação de

Projetos e Programas Intersetoriais de Prevenção, já que tange especificamente o objeto das políticas do trabalho. Entretanto, parece se tratar de atores que não fazem parte do trabalho conjunto.

De forma geral, entre os desafios, parece haver falta da clareza do papel dos envolvidos, dificuldade em conhecer todos os atores e se comunicarem de forma mais eficiente; padronização de fluxos e protocolos. De forma mais específica, um desafio específico da rede de mulheres, parece ser trabalhar a autonomia da vítima, até para que os próprios atores saibam como respeitá-la. Algumas das entrevistadas mencionam a dificuldade de pensar em uma forma que dar autonomia para a mulher decidir.

Eu acho que a gente tem uma dificuldade muito grande também de dar Autonomia para essa mulher tomar algumas decisões sozinha. Isso é uma grande questão, porque às vezes o que a rede quer, que eu quero para a mulher, que estamos construindo para ela, não é aquilo que a mulher deseja para a vida dela. (Entrevistada 3 Belo Horizonte).

Devido à novidade a complexidade relacionada à essa forma de trabalho, percebem-se diversos desafios e pontos a serem estudados de forma mais profunda. Nesta seção, entanto, buscou-se citar os que mais se destacaram nas entrevistas realizadas.

#### **5.4.3 Caminhos para a construção de uma política pública que envolva a população**

Partindo da compreensão de que as políticas públicas são respostas do Estado aos problemas da sociedade, o envolvimento desta, como co-participante e não apenas como destinatária, passa a ser visto positivamente. A participação social, considerada essencial para o sucesso das políticas de prevenção, é entendida como o processo pelo qual as camadas sociais participam das diferentes etapas das políticas em um território, seja em sua criação, formulação ou fiscalização (PNUD, 2016). Mais do que isso, é vista como forma de aumentar a sensação de pertencimento à comunidade, fazendo com que as pessoas se vejam como parte daquilo (seja do problema, do tema ou da solução).

[...] a participação social, enquanto expressão da atividade humana, colabora com o processo de humanização, na medida em que, ao envolver situações de planejamento, convivência social, diálogo e tomada de decisões, possibilita ao indivíduo se reconhecer e se afirmar enquanto pertencente a uma realidade histórica e socialmente construída e que, por isso, é capaz de transformá-la, ao mesmo tempo em que se transforma.

Nesse processo se dá, portanto, o aprofundamento da consciência de si mesmo e da realidade na qual vive, incluindo, também, a vinculação afetiva e emocional entre os indivíduos. Nesse sentido, participar envolve o esforço reflexivo e também afetivo que configuram um só processo de transformação da realidade, no qual os sujeitos se percebem como construtores do município e de si mesmo (Lima, Deyseane M. A., Sá, Ticiania Santiago de., & Pinheiro, Ângela de Alencar Araripe, 2011).

Entende-se que para conhecer, de fato, um determinado problema é preciso escutar aqueles que o vivem diariamente (PNUD, 2016).

E aí, eu faço questão de trazer a sociedade também. A gente tá ali fazendo política pública e quem garante que nós, do lugar de privilégio que a gente está, vai saber o que realmente as mulheres em situação de vulnerabilidade precisam. Só as mulheres do território, das lideranças, que vão saber isso... Elas têm que estar com a gente para construção da política pública (entrevistada DPMG).

Em relação ao que foi apresentado até aqui, esta estratégia pode permitir que os cidadãos levem suas pautas até os responsáveis pela agenda política; que os demais atores, por meio do diálogo, compreendam melhor as causas da violência, em suas especificidades; que a comunidade fiscalize e opine; e que, por fim, o Estado consiga atender de forma mais eficiente as demandas populares. Esta é, então, uma importante ferramenta que, junto a proximidade do território, pode permitir uma maior compreensão da realidade e, logo, oferecer subsídios para a formulação de políticas mais efetivas (PNUD, 2016).

Foi por meio da participação, por exemplo, que as mulheres passaram a ser vistas como “sujeito coletivo, cujas reivindicações tornavam públicos temas até então confinados à esfera privada, como o direito a creche, saúde da mulher, sexualidade, contracepção e violência contra mulher” (SARTI, 1988; GIFFIN, 1991; e SOUZA-LOBO, 1991 apud FARAH, 2004)<sup>21</sup>. Durante as entrevistas, foram citadas iniciativas como a criação do Bem Vinda e da Casa Sempre Viva, em BH, e a adesão ao Consórcio Mulheres das Gerais, por Santa Luzia, ambas advindas da participação e da pressão da sociedade.

Na época, havia um movimento de mulheres muito forte, havia uma pressão social de movimentos de mulheres para a criação de espaços de atendimento à mulher em situação de violência. E aí, vão ser inaugurados esses dois espaços [o Bem Vinda e a Casa Sempre Viva] (entrevistada 1 Belo Horizonte)

21

<https://www.google.com/url?q=http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2533/1/O%2520enfrentamento%2520%2520%25C3%25A0%2520%2520viol%25C3%25Ancia%2520%2520contra%2520%2520mulheres%2520%2520pela%2520%2520Subsecretaria.pdf&sa=D&source=docs&ust=1667992196786515&usg=AOvVaw1VR9t5zNOMNGtS-MfXpUID>

Eu acho que, apesar disso, o movimento é de fortalecimento comunitário e mobilização. Ele pressiona os municípios para que eles criem estratégias. [...] [Em Santa Luzia] a gente criou fórum e as próprias mulheres foram até a assembleia, pleitearam, e aí? E o município deu a contrapartida para fazer parte do Consórcio [Mulheres das Gerais]. E hoje eles fazem parte do Consórcio. (entrevistada 1 SUPEC)

A entrevistada 1 SUPEC, utilizando-se do exemplo de Ribeirão das Neves e Belo Horizonte, mostra, ainda, outra perspectiva. Sobre a primeira, diz que “uma fragilidade muito grande de organização de políticas públicas [mas, apesar disso] existe uma comunidade que ocupa esses lugares e que acabam trazendo a pauta toda hora” (entrevistada 1 SUPEC). A exemplo, cita Andréia de Jesus, residente da periferia, que desenvolveu um papel forte na comunidade e hoje, ao ocupar um lugar político como deputada federal, tenta fomentar a discussão no território e convocar a população, realizando palestras, fiscalizando os serviços prestados, ouvindo e levantando as demandas da população.

Sobre a capital mineira, menciona a região do Taquaril, segundo ela, tida como violenta para as mulheres. A entrevistada percebe que há anos são realizadas atividades voltadas ao empoderamento, à geração de renda e ao debate sobre a violência, fomentando o tema no local. Como resultado, percebe que as mulheres estão construindo um papel de mais destaque e participação, integram a rede de enfrentamento, vão à assembleia legislativa, realizam denúncias. A gestora cita que, uma consequência, entretanto, é que, por isso, pode-se ter a percepção de que se trata de um local mais violento, quando, no entanto, o que se tem é uma maior visibilidade devido ao tempo de trabalho lá exercido.

No que toca o presente trabalho, é importante que os municípios, cada um se adequando à sua realidade, busquem formas de estimular a participação, criando e fomentando instâncias deliberativas e consultivas (PNUD, 2016), como conselhos, orçamentos participativos, conferências, comitês, ouvidorias, fóruns e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Entretanto, estabelecer um diálogo horizontal e intragovernamental, ainda é uma inovação e enfrenta inúmeros desafios, que passam, por exemplo, sobre como realizar uma participação efetiva, e não consultas esporádicas; qual o melhor formato; como representar a sociedade e os grupos mais vulneráveis; mais do que tudo isso, ainda passa pelo desafio de modificar a cultura brasileira, onde não é estimulada a participação. Como colocado

pela entrevistada SEJUSP 1, a população tem voz; a questão é como fazer essa voz ser ouvida.

O CREAS, tido como referência no atendimento às mulheres na maior parte das cidades, tem como um de seus objetivos “apoiar o exercício do protagonismo e da participação social<sup>22</sup>”, apesar de não ser voltado especificamente para as mulheres vítimas de violência. Neste sentido, quando perguntado às gestoras quais ações são realizadas para atingi-lo, mencionaram que convidam os usuários para conselhos e para conferências e que, em algumas unidades, há a Comissão Local de Assistência Social (CLAS), tudo, entretanto, é recente e sem muita força. A Comissão, segundo a entrevistada 3 Belo Horizonte, busca fomentar nos usuários a noção de participação, reunindo-os, ouvindo-os e levando as demandas para o poder público. Como exemplo, cita a população em situação de rua, público predominante na unidade em que atua, que irá se reunir para discutir sobre a elaboração da política nacional.

De forma mais ampla, têm-se os Conselhos, destinados a toda população e criados sobre as mais diversas temáticas. Estes são tidos como a principal e mais inovadora estratégia participativa prevista pela Constituição,

espaços de interface entre o Estado e a sociedade. São pontes entre a população e o governo, assumindo a cogestão das políticas públicas. O poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público. (Carvalho, 1998, p.3 *apud* LIMA, SOUZA & SANTOS, 2012)

No que concerne ao presente trabalho, são voltados para os direitos das mulheres e existem em âmbito estadual -Conselho Estadual da Mulher (CEM)- e municipal -os quais se encontram ativos em BH e Santa Luzia e inativo em Vespasiano. Muitos foram resultados do fomento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no contexto nacional vivido de 2000 a 2010. Entretanto, a entrevistada 2 Belo Horizonte percebe que no atual cenário têm dependido da provocação da sociedade civil e que falta interesse por parte do poder público em incentivá-los, “até mesmo pelo caráter fiscalizador”.

---

22

<https://www.google.com/url?q=https://blog.gesuas.com.br/creas/&sa=D&source=docs&ust=1667991058270865&usg=AOvVaw3RVbdaWBMZMhR51I094RKR>

Ainda, a gestora menciona que o CEM, enfraquecido no momento, também tem impactado na criação dos conselhos municipais, tanto no que tange a falta de fomento, quanto a falta de diretrizes gerais, auxiliando sobre o que é, como funciona, como se trabalha em rede, quem cria, processo de criação de propostas, de reuniões com sociedade civil. Neste contexto, de acordo com documentos gerenciais, hoje muitos estão inativos e os ativos parecem encontrar desafios como a paridade entre sociedade civil e órgãos públicos ou baixa participação.

Em Belo Horizonte e Santa Luzia, as entrevistadas 2 Belo Horizonte e 1 Santa Luzia citam desafios quanto à participação da sociedade civil nestes espaços. Para a primeira, não há interesse, por parte do poder público, em incentivá-la, o que é desmotivado por um processo extenso para entrar no Conselho, enquanto os atores da administração pública são “meramente indicados”, o que, na prática, resulta em pessoas que não tem interesse ou conhecimento sobre o tema. A título de exemplo, o Conselho da Mulher de BH, atualmente, é presidido por uma pessoa da guarda municipal, o que, para a entrevistada 2 Belo Horizonte, tem causado prejuízos, pelo treinamento corporativista militar, da guarda. Tem uma formação específica que, infelizmente, não inclui as especificidades das mulheres e das políticas públicas.

Em relatório da ALMG, uma representante da sociedade civil reforçou a importância da revisão da lei e do edital referentes ao processo, a fim de propiciar a participação de grupos da sociedade civil. Para ela, o atual modelo dificulta o ingresso de mulheres interessadas no assunto, mas que não cumprem alguns requisitos, como a preexistência de registro em cartório.

Já a gestora de Santa Luzia diz perceber dificuldade em se ter representatividade da população e mobilizar as pessoas, o que faz com que o Conselho ainda esteja muito frágil. Para ela, ainda é necessário trazer a população para perto, fazer com que compreendam os conselhos e que as mulheres entendam seu lugar de participação e de representação. Para ela, é importante que isso aconteça para que a pauta ganhe mais destaque, para que consiga mais repasses, por exemplo. Entretanto, ainda vê como um reflexo da sociedade, que não prioriza o tema.

Sobre isso, destaca-se a ideia de que é importante escutar ativamente a população, um processo desenvolvido ao longo do tempo, e que irá gerar “um sentimento de corresponsabilidade e empoderamento, estimulando um número

maior e mais representativo de pessoas a trabalhar no sentido de diagnosticar e criar estratégias e ações para enfrentar as causas dos atos violentos” (PNUD, 2016). Ou seja, é preciso construir com a população a ideia de que elas devam participar desses espaços, não bastando que sejam apenas criados. Isso, possivelmente, devido à descrença existentes sobre políticas e também sobre a cultura brasileira, onde naturalmente são colocados como objetos da política e não participantes ativos.

Por fim, é importante que as formas e os espaços de participação sejam igualitários, permitindo a participação de todos. Nesse sentido, as informações, como dados, relatórios, estudos, devem estar disponibilizadas, para que as pessoas possam se informar e se envolver de forma qualificada. Mais do que isso, devem estar disponibilizadas de forma que as pessoas consigam compreender, como exemplo da entrevistada DPMG, “traduzindo” a linguagem técnica.

E aí então eu sugeri que fosse o tema da competência híbrida, justamente porque é uma expressão difícil, que muita gente não conhece. Mas é meu propósito trazer essa expressão de uma maneira mais fácil para a sociedade. Eu quero que a Sociedade entenda o que é isso de uma maneira mais fácil mesmo, Simples, para que seja uma Coisa que todo mundo entende o que que é e começa a cobrar o judiciário. (entrevistada DPMG)

Reforça-se a importância destes para a execução de políticas de prevenção realmente efetivas e, logo, de pensar em soluções para os desafios citados.

#### **5.4.4 Diálogo com governo federal e estadual**

A implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher é um processo complexo, que envolve diversos atores. Nesta seção, abordam-se os de âmbito federal e estadual, a partir do entendimento de que a União e os Estados são parceiros importantes e que podem coordenar os diversos atores, problemas, conflitos, ações; descentralizar recursos; emanar diretrizes e marcos normativos; capacitar as forças policiais, entre outras funções. Entretanto, percebe-se que ações nesse sentido têm se enfraquecido:

O diálogo do estado e do governo federal com o município é muito pouco. Existe um setor dentro do governo federal, responsável pelas políticas voltadas para as mulheres, dentro do ministério da cidadania, mas não é um setor que a gente vê um grande acesso aos municípios. É mais um fomentador de iniciativas e eventos, a gente não vê essa política municipal acontecendo. Falta total articulação entre estados, municípios e governo federal. Em Minas temos, ainda, uma peculiaridade, que é um estado com muitos municípios. Talvez, em um estado menor, com 50 municípios, seja muito mais possível você ramificar uma política pública do estado para os

municípios. Por isso falo em comarca, acho que se você foca na comarca, os municípios do entorno conseguem acessar. (entrevistada 2 SUPEC)

Em diversas entrevistas é citado que durante a primeira década dos anos 2000 o Governo Federal impulsionou a criação de redes, conselhos, fóruns e DEAMs. Em BH, por exemplo, a entrevistada 1 Belo Horizonte, menciona a existência de diversos projetos de captação de recursos, que foram utilizados para trabalhar no enfrentamento, para realizar prevenção, formação de lideranças, formação e empoderamento de mulheres nos CREAS e CRAS, inclusão social e produtiva. Entretanto, nos últimos 4 anos, percebe-se mudanças no cenário federal, que trazem retrocessos e deixam de lado a prioridade da pauta (entrevistada 1 SUPEC).

Houve um enfraquecimento muito grande da política, né? Infelizmente, a gente teve esse momento da Secretária Especial, com as conferências nacionais, estaduais e municipais, e nós participamos de todas as conferências... Estivemos ali captando recursos... (entrevistada 1 Belo Horizonte)

Sob a percepção da entrevistada DPMG “até existem iniciativas”, mesmo que ínfimas, mas que pode faltar planejamento por parte do Governo Federal. Ela cita uma chamada para projeto que foi divulgada apenas poucos dias antes do encerramento do prazo e que, assim, não conseguiram se inscrever. E que, dias depois de encerrado, recebeu outra divulgação do mesmo projeto, mesmo com a data já tendo passado. entrevistada MPMG corrobora, ao citar que as ações são mínimas e pontuais, citando a implantação do Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher e da Central de Monitoramento de Prevenção à Violência Doméstica e Familiar. No entanto, destaca,

tudo no eixo da segurança pública estadual, né? Tenho que chamar a sua atenção para isso... Polícia Militar e Polícia Civil vão receber esse repasse. Por conta muito da militarização que eu tenho percebido na SPM, Entendeu? Você entra lá só tem policial civil e policial militar. Mas eu não posso fazer uma afirmação assim, com conhecimento de causa, porque eu não conheço toda a Secretaria, né? Mas eu sei dessas duas frentes feitas com o governo federal, em um passado recente, né? E que não abrangeram o estado como um todo... É uma ação pontual. (entrevistada MPMG)

Para discorrer sobre a situação, dado os assuntos abordados inicialmente, sobre as etapas das políticas públicas e a influência da cultura, é impossível não considerar o atual cenário político brasileiro e sua influência no sucateamento descrito pelas entrevistadas. A entrevistada DPMG, inclusive, o relaciona também ao

aumento das violências, como citado por na seção 5.1, visto que, concomitantemente a naturalização das violências por alguns líderes políticos, políticas, como a de flexibilização do porte de armas, aumentam os fatores de risco, mostrado na seção 5.4.1.

Com a mudança da política, a partir desse governo Bolsonaro, houve total enfraquecimento da política. É notório. A gente não tem uma Secretaria Especial (...) Então, dessa gestão desse governo Bolsonaro, eu vou te falar (...) nós não trabalhamos nada com o governo federal, nada. Não houve captação de recursos, não houve nenhum projeto que a gente pudesse captar. O que ocorreu foi a continuidade da Casa da Mulher Brasileira, né? (...) O que houve, em termos de captação de recursos na área específica do enfrentamento da violência, é a implantação da Casa da Mulher Brasileira. No geral, a gente não tem mais nada, a gente não trabalhou para captar recurso nenhum. Não tivemos nenhum encontro significativo de organismos... Havia, na época da Secretaria Especial, a gente tinha os encontros de organismos de políticas para as mulheres de todos os estados e municípios. (entrevistada 1 Belo Horizonte)

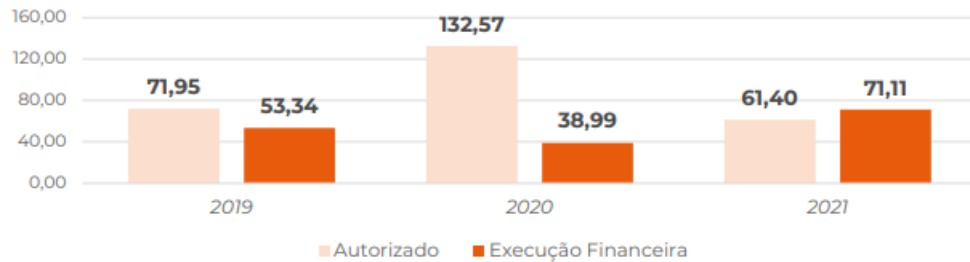
Para a entrevistada entrevistada MPMG, temos acompanhado o atual governo realizar o achatamento e esvaziamento da pasta. Quando perguntada sobre o trabalho com a União, disse: "Eu acho que você já sabe qual a resposta... Porque a gente tem muita dificuldade no governo, que não investe nessa temática e onde a Secretaria de Políticas para as mulheres foi muito esvaziada" (entrevistada MPMG). Ela também fala em falta de interesse em investir na temática e descreve a ausência de um "apoio que poderia ser muito maior do que é", destacando o fato de que, apesar de existir previsão orçamentária para tais ações, por parte do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), o Governo não as executou.

Analisando a execução financeira das políticas para mulheres do governo Bolsonaro até aqui, a impressão é a de que há uma priorização de pautas ideológicas e moralistas fortalecidas na figura de Damares Alves e seus delírios de princesa, além do uso político de vítimas de violência sexual e outros impropérios, como a tentativa de financiamento da pauta antivacina. (INESC, 2022)

Os orçamentos são essenciais para a execução das políticas públicas e para os municípios, a situação descrita acima representa menos recursos ou, quando chegam, estão atrasados ou em quantidade insuficiente (INESC, 2022) Em 2021, todo o recurso disponível foi executado (71 milhões de reais), entretanto, quando detalhado, percebe-se que apenas a metade foi referente ao período em questão (35,97 milhões de reais), enquanto a outra metade refere-se a restos a pagar (35,41

milhões de reais). Ainda assim, representa um aumento em relação a 2020, ano em que apenas 29,41% dos recursos foram executados.

**Gráfico 6 - Orçamento das ações federais especificamente destinadas às mulheres (2019-2021) valor em milhões de reais, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021**



Fonte: Inesc, 2021. Balanço do Orçamento Geral da União 2021.

Corroborando com a presente pesquisa, destaca-se a hipótese de que este aumento está relacionado ao controle social, que levou à execução de inquéritos para investigar os números baixos (INESC, 2021). Ainda assim, para 2022 foram destinados 5,1 milhões de reais para enfrentamento a violência e promoção da autonomia e 8,6 milhões de reais para as Casas da Mulher Brasileira, sendo o menor número dos últimos quatro anos e negligenciando a própria Casa, citada pela entrevistada MPMG (gráfico 7).

**Gráfico 7 - Orçamento da Casa da Mulher Brasileira (2019-2021) valor em milhões de reais, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021**



Fonte: Inesc, 2021.. Balanço do Orçamento Geral da União 2021.

Em Belo Horizonte, a entrevistada 3 Belo Horizonte cita que o recurso de ambas as esferas têm diminuído e sobre o Estado frisa que a relação, no momento, é distante e de pouca construção conjunta. Como será trazido na seção X, o CREAS, em BH, é porta de entrada para as vítimas, além de acompanhar as

famílias, e, assim, o comprometimento do repasse de recursos acaba por afetar o serviço, que deve ser ofertado de forma contínua para a população (PBH, 2021). Segundo a entrevistada, atualmente 75% dos recursos vêm da PBH. Segundo relatório da PBH, os repasses de ambas as esferas para cofinanciar os serviços de assistência social não têm sido feitos com regularidade ou, até mesmo, em sua integralidade desde 2014.

Sobre isso, a entrevistada 1 SUPEC também entende que está ocorrendo um enfraquecimento no cenário brasileiro, mas acredita que não acontece o mesmo em Minas Gerais. Para a gestora, em nível estadual há uma abertura para discussão mas, em contrapartida, há poucos recursos, o que seria reflexo da dificuldade financeira do Estado. A entrevistada DPMG diz perceber um maior diálogo com o Estado, apesar dos recursos escassos, e cita, por exemplo, que diante da criação de uma lei sobre o tema pode ser necessário um decreto para regulamentá-la, e o DPMG pode construir, de forma conjunta, com o órgão responsável. Além dela, entrevistada 1 Santa Luzia mencionou que, apesar de não realizar nenhum repasse para o município manter o CRAM, eles conseguem certo contato da SEDESE para orientação técnica.

Em contraponto, as entrevistadas 2 SUPEC e MPMG são críticas quanto à atuação do Governo de Minas Gerais, citando, respectivamente, a falta de coordenação e comunicação e a ausência de política específica ou recurso público voltado para a questão da violência doméstica.

No âmbito do governo do estado, tirando o caso pontual da reestruturação do cerna e de fato, foi uma Conquista e eu não vi nenhuma outra Ação no eixo da Coordenadoria de políticas que avançasse para um estado desse tamanho (...) O Estado de Minas Gerais não tem política, não tem um recurso público investido na questão violência doméstica. (...) Eu não tenho recurso nenhum para investimento de fomento das políticas públicas... É uma briga que eu tenho. Nada. Zero. (entrevistada MPMG).

Você tem geralmente uma pasta que é mais responsável e outras que transversalmente têm uma certa articulação. Essas pastas conversam? Nem sempre. Se for então de instituições do município com o estado, aí menos ainda. Então, assim, de fato falta uma centralidade e falta uma coordenação no enfrentamento da violência contra a mulher em todos os âmbitos, nacional, estadual e municipal (entrevistada 2 SUPEC)

“A gente tem esse desafio de um Estado que também não enxerga a violência.” (entrevistada MPMG), reforçando, mais uma vez, a influência da percepção dos gestores. “E que, entende que é só um fomentador, né? [Mas] O

estado também deve ser um articulador da política pública. Deve ter verba investida.” (entrevistada MPMG).

A entrevistada 1 SUPEC enxerga o Estado como um coordenador, cita que alguns municípios possuem maior ou menor abertura para a relação e, por fim, como a pressão popular pode influenciar.

O trabalho do Estado é mais de coordenação. É mais de estruturação de diretriz, né? Assim, você trabalha no seu e você sabe, sim, é. Passar o conhecimento para o Município. E o que eu percebo hoje é que existem municípios mais abertos e existem municípios menos abertos à pauta. Isso, infelizmente, ainda está em um nível de escolha política, de que pauta você vai investir. (entrevistada 1 SUPEC)

Para ela, o fato das ações dependerem de alguém, é resultado da falta de incentivo e de diretrizes federais.

E isso muito por causa da fragilidade federal, porque se a gente tivesse de um direcionamento em nível federal, não teria opção, né? A gente teria que responder esse lugar. É, eu acho que hoje tem mais tímido. Hoje não tem uma fiscalização, uma cobrança, um investimento federal. O que eu percebo é que é a 4 anos atrás, tinha mais em nível federal, tinha fiscalização, tinha o investimento, abriu um, é para processos, para investimentos em projeto. Né? Nos municípios, no estado. Né? Hoje já é mais difícil. Tem que pagar, não é impossível. É muito difícil. entrevistada 1 SUPEC

Para as entrevistadas 2 SUPEC e 1 Belo Horizonte, a União deveria trabalhar para fortalecer a política. A primeira cita que o Governo Federal deveria declarar a pauta como prioridade, delegando à uma pasta específica, nos municípios, a articulação com as demais. Falta, ao seu ver, centralidade, orientação e coordenação.

O governo federal deveria falar “olha, agora existe uma pauta e essa pauta é prioridade e ela vai ser conduzida nos municípios pela pasta X”. Daí, a gente teria uma centralidade maior, vamos dizer assim, pra atuar sobre essas pastas. O problema é que hoje não tem nenhuma dessas atuações. Hoje a gente não tem essa centralidade, hoje a gente não tem essa orientação, hoje a gente não tem nem no Governo Federal quem coordena... Muito menos quem faça esse papel dentro do município, entendeu?. Então, é um pouco esse nosso gargalo assim, enquanto a gente não tiver uma centralidade, enquanto a gente não tiver uma coordenação, enquanto a gente não tiver um ente que fale “olha, a centralidade, a coordenação, na pasta X, vai articular as demais”, a gente vai continuar sendo um uma colcha de retalhos. Em que cada um faz um pouquinho e nem sempre esse pouquinho efetivo e tem a representatividade necessária. entrevistada 2 SUPEC

De forma ainda mais assertiva, a entrevistada diz o que, ao seu ver, deveria mudar

Eu acho que a primeira coisa seria uma Política Nacional de Fomento ao Enfrentamento, que se desdobra em municípios. Porque a gente tem que lembrar o tempo todo que a gente não mora no estado, a gente não mora no país, a gente mora no município. Então os municípios deveriam ser fomentados pelo Governo Federal a terem políticas específicas no enfrentamento à violência contra a mulher. Que passariam, talvez, por três eixos, um eixo de atendimento à mulher vítima de violência e acesso a direitos, (...) acolhimento e abrigamento (...) e a responsabilização dos homens (...) Mas assim, acho que o município deve passar principalmente nos dois eixos: atendimento às mulheres e casas abrigos. Se tivéssemos uma política de fomento, com recursos, o Governo Federal poderia destinar para cada comarca 100 mil por ano para manter uma casa abrigo e para atendimento às mulheres". entrevistada 2 SUPEC

#### **5.4.5 Descentralização: sob quais violências e territórios atuar**

Como abordado anteriormente, a violência é complexa e, por resultar da interação de fatores diversos, se manifesta de formas plurais e, assim, não existe apenas "a violência", existem "as violências", em seus diversos tipos. Diante disso, o primeiro passo da administração municipal é, então, escolher sobre quais tipos irá atuar (RISSO, 2016) e, conseqüentemente, em quais territórios. Para uma das entrevistadas (entrevistada 2 SUPEC), os entes, sejam federais, estaduais ou municipais, não conseguem, devido a recursos e tempo, atacar todos os tipos de violências e todas as causas existentes. Neste cenário, para obter êxito, é essencial definir quais violências, públicos e territórios serão objetos da política.

O meu plano de governo é diminuir a violência em Minas Gerais. Tá, mas onde qual violência? Como? Porque? Quais tipos? Então, não adianta reduzir violência. Você tem que falar quais violências, em quais localidades, de que tipo? Então assim, por isso dessa concentração, por isso deu pela autoridade (entrevistada 2 SUPEC).

As escolhas, entretanto, não devem ser feitas de maneira aleatória ou arbitrária. Aqui, retoma-se, então, a ideia de que o fenômeno acontece em maior proporção sob públicos e territórios específicos e que, assim, diante da escassez de recursos, estes deveriam ser os escolhidos, pelo menos, inicialmente.

Você precisa escolher qual o problema que mais te impacta? Qual problema você quer enfrentar? E onde esse problema se concentra? Então, por isso, é tão importante atuar em localidades. Por que se você não tem foco, você não vai conseguir ter o efeito esperado de redução de determinadas violências e criminalidades (entrevistada 2 SUPEC).

Outro ponto considerado é que Minas Gerais é a unidade federativa com maior número de municípios, totalizando 853. Ou seja, são 853 realidades e

cenários diferentes: a violência contra a mulher se manifesta da mesma forma em um município que seja capital, com milhões habitantes e em outro, predominantemente rural, com cerca de 1 mil habitantes, como.

O fato de você ser mulher já perpassou diversas violências na sua vida. Então, quando a gente fala de violência contra a mulher, a gente tem que falar da mulher como um todo, assim. E aí, nesse cenário [...] começam a ser criadas, [...] fortalecidas, políticas públicas para que a gente pense de diversas formas, essas mulheres. Elas não são únicas. Perpassam a elas diversas vulnerabilidades, privilégios... Algumas com privilégios, outras com violências estruturais nas suas vidas. Então, não dá pra gente criar a mesma resposta para todas as mulheres. Principalmente no que toca no acesso ao direito... A mulher que hoje está no território, por exemplo, que o Programa Mediação De Conflitos trabalha não é a mesma que, às vezes, está na Zona sul. Falando em nível de acesso, falando pelos princípios básicos. Se a gente está falando em município, assim, falta transporte para o deslocamento até a delegacia. Falta acesso à informação, por mais que a gente hoje esteja no mundo muito tecnológico. [...] E aí, então, a gente começa a avançar essas políticas públicas pensando que a gente precisa focar em algumas mulheres, que sofrem mais vulnerabilidades, que têm menos acesso a direito. (entrevistada 1 SUPEC)

Aqui, “quais” violências foram escolhidas para se atuar se cruza com o “onde”, em quais territórios, e “como”, com qual metodologia. Não é eficiente implementar medidas iguais em todos estes locais, já que “você não consegue atuar da mesma forma em todas as localidades, você precisa de uma adequação, então, das metodologias existentes para realidades diferentes, se não você não vai ter o efeito esperado” (entrevistada 2 SUPEC).

Primeiro você elege o que você quer atuar, qual o problema que te move, qual o problema que você quer enfrentar. E depois você vai pensar “como” e “onde”. O “como” passa por “onde”, porque você precisa entender onde que esse problema está acontecendo. É no aglomerado, é no espaço central urbano? É na área rural? Então, a partir do momento que você elege o problema, depois você entende onde ele acontece, pra aí, depois, você atuar sobre o fenômeno com diversas intervenções. Então essa é a lógica de você eleger espaços ou localidades e eleger municípios: pensar na efetividade do que você quer fazer e de onde você está atuando (entrevistada 2 SUPEC).

O CREAS é um exemplo de equipamento que atua com base na leitura dos territórios, apesar da entrevistada Belo Horizonte 3 não deixa de pontuar que é algo que precisa avançar ainda mais.

A política de assistência social é uma política muito baseada no território na vigilância, né? que é exatamente isso, a gente vai fazer a intervenção [...] a partir da leitura que a gente dos territórios (entrevistada 3 Belo Horizonte)

A partir dessa fala, perguntou-se, então, sobre a diferença de atuar em dois locais diferentes, já que a entrevistada havia mencionado já ter trabalhado em mais de uma unidade de seu equipamento. Quanto a isso, respondeu que “o território é muito diferente, né? [...] Basicamente, eu acho que é a diferença de território mesmo, de constituição de território.” (entrevistada 3 Belo Horizonte) e citou como diferenças o número de atendimentos, o perfil das mulheres, o local de moradia, os órgãos que realizam encaminhamento, o tipo de demanda que possuem.

A entrevistada 4 Belo Horizonte, ainda, fala sobre a possibilidade de utilizar a potencialidade dos diferentes territórios, para auxiliar nas ações executadas. Quando falado sobre cursos para qualificar profissionalmente e incentivar a autonomia das vítimas, a gestora diz que “esta é a potencialidade dos territórios, não é? Tem territórios que tem entidades que ofertam cursos de qualificação” (entrevistada 4 Belo Horizonte) e, desta forma, é possível realizar parcerias que não são possíveis em outros lugares.

A entrevistada 1 SUPEC destaca que a oferta dos serviços em territórios facilita tanto o acesso do público, quanto a construção de vínculos com a equipe e a criação de respostas mais específicas e, logo, eficientes. Quanto ao acesso, menciona o exemplo de Ribeirão das Neves, onde os serviços se concentram na região central e, para algumas pessoas atendidas pelo PMC, é difícil acessar, sendo mais fácil se deslocar até BH. Entretanto, ao chegar, muitas vezes não conseguem atendimento, por precisarem estar referenciadas na cidade em que moram. A gestora diz que “não ser atendido cansa” (entrevistada 1 SUPEC) e destaca a importância de facilitar o acesso aos serviços. Aqui, estende-se a reflexão para pensar em Santa Luzia, por exemplo, que parece ser um território grande e heterogêneo e que o CRAM está localizado na região central, até mesmo, segundo as entrevistadas, com o objetivo de melhorar o acesso. Entretanto, com base no levantamento anterior, levanta-se a possibilidade de investigar se todas as mulheres da cidade estão conseguindo acessá-lo e se precisam de auxílio para tal.

No caso de Belo Horizonte, a entrevistada DPMG levanta reflexão:

Então, os CREAS não recebiam as mulheres [vítimas de violência], [...] ela recebia o endereço do Benvinda. Aí, com os anos, isso começou a mudar, porque, como o CREAS é territorializado, às vezes é mais fácil para a mulher acessar o CREAS do que acessar o CREAM ou o Benvinda. [...] Eu tendo a achar que o melhor é ficar tudo no Benvinda mas, por outro lado, eu entendo que é muito complicado, pelo transporte, pelo deslocamento e lá,

no CREAS, tá perto delas, está no território delas. Então, tem esses dois lados. (entrevistada DPMG)

Quanto à qualificação das demandas, considerando as especificidades das vítimas, e construção de vínculo com a equipe, a entrevistada 1 SUPEC diz que o atendimento territorializado permite compreender situações bem específicas. Para ilustrar, cita o exemplo de uma vítima, Dona Sônia (nome fictício), que mora em um bairro onde o controle interno do tráfico é forte. Neste caso, se ela chamar a polícia, pode ser que seja punida ou expulsa do território. Estando naquele território, conseguem conhecer essa realidade e pensar em estratégias viáveis, adaptáveis à situação.

Desta forma, mostra-se a importância de escolher em quais violências e territórios a administração pública irá atuar e como irá fazer isso, adequando a cada uma de suas especificidades. Com isso, espera-se conseguir um atendimento mais qualificado e efetivo e que atinja um maior número de vítimas.

## 5.5 O papel local e municipal

Com o caminho percorrido até aqui, percebe-se que ainda não há um consenso sobre o papel local e municipal na segurança pública. Para a entrevistada MPMG, por exemplo, o município está encarregado apenas da guarda municipal. A gestora faz algumas pontuações, após ler o artigo 144 da CF, que diz

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sob a égide dos valores da cidadania e dos direitos humanos, através dos órgãos instituídos pela União e pelos Estados.[...] § 6º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, ainda, exercer funções de segurança pública da competência dos Estados, na forma fixada em lei estadual, assim como serviços de bombeiro. (BRASIL, 1988)

Assim, menciona que

O município tem a possibilidade de guarda mas [...] [Eu] me preocupo com a palavra segurança pública municipal...Mas olha só, partindo da Constituição, a gente vai ver o seguinte...[...] 'Hoje, os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações' Então, assim, o papel da guarda é [um papel] sendo de segurança patrimonial. **Em alguns municípios**, mas não são esses que você escolheu... Belo Horizonte, sim, é Belo Horizonte, **tem a guarda municipal que faz algumas ações comigo no enfrentamento da VD, mas nunca na prevenção, sempre na repressão.**  
[...]

Eu teria uma resistência nessa questão de insistir no olhar da segurança pública [municipal]. Embora concorde com você, que uma atuação da assistência social, da saúde e da educação municipais geram impactos nos dados da segurança pública. Mas o meu argumento para discutir isso é prático.

[...]

E eu acho assim, se a Gente já tem a polícia, a polícia militar, a gente já tem é alguns avanços com ela... eu acho que por isso que Eu tenho um pouco de Resistência de pensar Em sentido estrito. Mas em sentido amplo, eu concordo com você. Mais aí não sobre enfoque da segurança, mas você sobre o enfoque da assistência social, da saúde da educação, que podem, de fato, fazer toda a diferença na vida da mulher. (entrevistada MPMG)

[...]

Se a gente for falar do município, a minha ideia é falar artigo oitavo, um da lei Maria da Penha: a política articulada que envolve Estado, município, e aí a gente vai para os eixos... Eu não vou na ideia de segurança pública e de prevenção... Embora “prevenção”, se a gente olhar CRAS e CRAS, a gente vai debater muito... (entrevistada MPMG)

É perceptível, como discutido na seção 4.3, o entendimento de que a atuação local está restrita à guarda municipal e que, além disso, esta tem suas atividades limitadas à proteção do patrimônio, de bens, serviços e instalações. Para a entrevistada MPMG, a atuação com viés preventivo desta instituição é fraca e acredita que não avançará, já que não vê como poderia contribuir.

Se você falar para mim o que os municípios têm a contribuir na política de enfrentamento à violência doméstica. Nós temos muita coisa legal para falar. Agora, quando você fala, assim, **o que o município tem no eixo da segurança pública? Eu fico pensando, se você quer discutir comigo papel da guarda municipal. O que é segurança pública do município? A Guarda.** (entrevistada MPMG)

Ainda, cita que, em outros locais, poderiam realizar patrulhas, como a Patrulha Maria da Penha, mas que em Minas Gerais já são realizadas pela polícia e que haveria sobreposição de papéis. Vale pontuar que alguns municípios brasileiros já vem implantando a ideia, como é o caso de Poá (São Paulo), que há três anos possui uma “equipe [...] composta por agentes do sexo feminino e tem a responsabilidade de realizar o acolhimento humanizado à vítima de uma maneira que ela não se sinta constrangida e que crie um vínculo de confiança” (POÁ, 2022). Em BH, transita o Projeto de Lei 393/17, que dispõe sobre a criação da Patrulha e propõe a capacitação dos guardas e demais envolvidos para atender as vítimas de forma correta, humanizada e qualificada; o controle, acompanhamento e monitoramento dos casos; o atendimento humanizado e inclusivo, que respeite a dignidade, não discriminação e não revitimização; e, ainda, reafirma a

corresponsabilidade entre os Entes Federados, de acordo com a LMP (BELO HORIZONTE, 2022).

Aqui, vale pontuar que, mesmo sob esse entendimento, a Lei Federal 13.022/2014, atualiza as normas gerais das GMs, delegando “a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 2014)”. Além disso, define-se, como seus princípios, a “proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; [a] preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; [o] patrulhamento preventivo; [e o] compromisso com a evolução social da comunidade” (BRASIL, 2014). Na nova legislação a prevenção é citada diversas vezes, relacionada à diversas esferas de ações:

- a) **prevenir** e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- b) **atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população** que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- c) **proteger o patrimônio** ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive **adotando medidas educativas e preventivas**;
- d) estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de **ações preventivas integradas**;
- e) atuar mediante **ações preventivas na segurança escolar**, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo docente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.
- f) desenvolver **ações de prevenção primária à violência**, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal; (BRASIL, 2014. grifo nosso)

Por fim, ainda assim, a gestora diz entender que o município tem um forte papel no enfrentamento da violência contra a mulher, só “não chamaria de segurança pública”.

O município? Eu acho que o município é o grande executor de todas as políticas relacionadas à violência doméstica. Quando você pergunta para mim, por exemplo, quando eu artigo rede... E um dos meus papéis é fomentar a articulação em rede... Eu sempre entro com o papel do município. O município é a unidade básica de saúde, a unidade básica da assistência social, a unidade da educação. Tudo isso é no âmbito do município e sob a gestão do município. Então, o município tem um papel fundamental. E eu estou pra te dizer que ele tem crescido muito ao enxergar a violência contra as mulheres. É claro que se a gente olhar para os serviços especializados, a gente tem mais ou menos 28 centros de referência de atendimento à mulheres (...) que é muito pouco do universo de 853 [municípios]. Mas eu, mesmo assim, a despeito de não existir Centros

Especializados... É no município que, no dia a dia, impacta a vida das Mulheres. na assistência social na saúde. Basta, você pensar que em muitas comarcas o juiz, quando defere a medida protetiva, encaminha para o CREAS. (entrevistada MPMG)

Especificamente, no que diz respeito à prevenção no enfrentamento da violência contra a mulher, a percepção é de que ainda não é pauta na maior parte dos municípios mineiros e que, para que seja, depende da gestão que está a frente, como veremos na seção 4.5.2

Outro dia recebi o convite do seminário [...] [de] uma entidade que concentra os 853 municípios. Eles realizaram um seminário e, óbvio, eu abri a programação procurando o quê? A violência contra a mulher. Tudo o que você imaginar foi debatido.(...) Não tinha nenhuma linha sobre o enfrentamento da violência contra as mulheres, sabe? Isso é uma pauta que não aparece a princípio. E é tão paradoxal, né? Porque eles se ocupam muito das mulheres, mas essa é uma pauta invisibilizada. (entrevistada MPMG)

Então, assim, os municípios ainda são muito precários nessa atuação, dependem muito de quem tá a frente da política pública, quem tá a frente do município e que é mais sensível à pauta. Então, infelizmente, a gente ainda tem essa divergência, essa falta de padrão mesmo nas políticas públicas (entrevistada 2 SUPEC).

No eixo dos municípios a gente tem ações interessantes, mas muito relacionadas ao gestor, entendeu? Se o gestor acredita nessa pauta, ele vai, se não fica tudo solto. Não é que deixe de existir o atendimento. Depende que ele [gestor] acredite. Depende muito de como é visto. Num dos municípios da bacia do Paraopeba, aonde aconteceu o crime da vale, não enxergava a violência. Precisou um homem lá matar a mulher, a cunhada, atirar na sogra. Aí quando Morreu todo mundo, a secretária me mandou. "Ai, doutora, agora. Enxerguei, obrigada., A gente não estava enxergando antes. [...] Então assim, é um desafio, da invisibilidade, do desinteresse. Então, assim, a política municipal avança. se o gestor público enxerga a importância dessa temática. É isso, esse é o desafio. Se ele não enxergar essa política, fica dissolvida entre os equipamentos e não recebe o que ela deveria.(entrevistada MPMG)

Sobre o que tem sido feito pela administração pública, na prática, percebeu-se, com as demais entrevistadas, que os municípios, geralmente, agem de forma reativa, heterogênea e restrita à atuação da guarda municipal. Especificamente sobre a execução de ações voltadas à violência contra a mulher, a gestora entrevistada 2 SUPEC percebe que é muito diversa nos 853 municípios de Minas Gerais - o que é possível perceber nos três locais estudados, que estão em momentos diferentes.

Não existe padrão. Tem municípios que o próprio município se responsabiliza por essas mulheres, que tem uma casa abrigo, que tem um destacamento dentro da assistência social para atender e discutir os casos. E você tem municípios que não tem nada, nenhuma pessoa que fale da

pauta, não tem PVD, não tem delegacia especializada, nada. Então, assim, os municípios ainda são muito precários nessa atuação (...). Então, infelizmente, a gente ainda tem essa divergência, essa falta de padrão mesmo nas políticas públicas. entrevistada 2 SUPEC

Em Belo Horizonte, por exemplo, a rede de enfrentamento e serviços é complexa, com os mais diversos equipamentos especializados, o que não ocorre na esmagadora maioria das cidades mineiras. Ainda, o tema é debatido na capital há décadas, sendo que, inclusive, a própria Lei Orgânica, em 1990, já previa a criação de

II - casas especializadas para acolhimento da mulher e da criança vítimas de violência no âmbito da família ou fora dele; IV - centros de orientação jurídica à mulher formados por equipes multidisciplinares; V - centros de apoio e acolhimento à menina de rua que a considerem em suas especificidades de mulher. (BELO HORIZONTE, 1990)

Já em Santa Luzia, o atendimento era, até agosto de 2002, referenciado no CREAS e, quando necessário, apoiado pelo Consórcio Mulheres das Gerais e pela PVVD. Recentemente, tem migrado para o CRAM, órgão da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania e, hoje, mantido exclusivamente pela prefeitura, não recebendo repasses federais ou estaduais (entrevistada 1 Santa Luzia). Para a gestora da cidade, percebe-se que a criação do novo equipamento parte do interesse da Secretaria Municipal e que foi prontamente “abraçada” pelo prefeito, que já foi secretário de desenvolvimento social e, por isso, tem um olhar sensível para essas políticas. Para ela, o que poderia ser melhorado no local é a contratação de equipe, que hoje não consegue suprir a demanda - o que é verificado também em BH e Vespasiano.

Sobre a compreensão de que as ações ainda são predominantemente reativas, a entrevistada MPMG diz notar isso, principalmente, pelo baixo número de serviços públicos especializados e que, segundo ela, o tema está “jogado no meio das outras políticas”. Já a entrevistada 2 SUPEC, diz que

medidas não são nem preventivas, nem repressivas. No âmbito do município, acho que as ações são reativas. Quando acontece um caso, a rede se mobiliza. Quando tem uma mulher pra morrer, a rede se mobiliza. Quando a mídia dá visibilidade para um caso, a rede se mobiliza. Então os municípios e o estado atuam muito apagando incêndio. A mulher tá pra morrer, a mulher chega no CRAS machucada, a criança chega na escola e conta que a mãe sofreu violência, a mulher procura o centro de saúde pedindo ajuda. (entrevistada 2 SUPEC)

No momento, é o que tem ocorrido e que tem ajudado as mulheres citadas e, como já mencionado pela entrevistada DPMG, não é que os atores não estejam agindo, mas sim que é perceptível que não está sendo o suficiente. Entretanto, uma atuação reativa não é a ideal, já que espera o problema estar no máximo e a mulher estar sob alto grau de perigo, já tendo sofrido múltiplas violências, provavelmente, para, então, agir.

Então, assim, os números demonstram que as mulheres estão morrendo... Então, assim, talvez o que a gente está fazendo não esteja sendo suficiente. Mas também não dá pra dizer que a gente não está fazendo nada porque as mulheres estão morrendo... Quer dizer, a gente está fazendo a nossa parte. (entrevistada DPMG)

É perceptível que estas políticas são perpassadas por inúmeros desafios. As gestoras de BH, por exemplo, os mencionam no que tange o atendimento que, por se tratar de uma capital, é ampliado às pessoas de todos o estado e, principalmente, da RMBH. Seja por falta de equipamentos onde residem, seja por estarem fugindo da violência, ou por possuir rede de apoio familiar por perto. Diante dessa escassez de equipamentos específicos o atendimento das vítimas geralmente é realizado no CRAS e, principalmente, no CREAS (entrevistada 2 SUPEC). Ambos são equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que atendem grupos vulneráveis e, transversalmente, a pauta de violência contra a mulher. Apesar de não ser o foco, os Centros começaram a assumir a demanda, à medida em que ela aparecia e não havia outro órgão para atender (entrevistada 2 SUPEC).

Eu acho que em muitos municípios, Minas Gerais como um todo, não existe equipamento especializado, então, a resposta é o CREAS. Se você for fazer um estudo, em Minas Gerais, o CREAS é a resposta para a violência. [...] Deveria ter sempre uma casa especializada, né? Mas nem sempre tem. (entrevistada 1 SUPEC)

Em Belo Horizonte, como visto, os equipamentos gerais e específicos estão presentes em maior número, mas, apesar disso, o CREAS continua sendo uma ampla porta de entrada. Santa Luzia também centraliza os atendimentos neste, apesar de, recentemente, ter iniciado o processo de transição para o CRAM. Já em Vespasiano, CRAS e CREAS são os principais, com eventuais acompanhamentos para a Casa Rosa.

Este é um panorama recente, que perpassa dois pontos: primeiro, houve um reordenamento dos serviços socioassistenciais e o CREAS passou a atender por

demanda espontânea, além dos encaminhamentos de outras instituições (entrevistada 3 Belo Horizonte).

Assim, algum tempo atrás não se fazia essa discussão dentro do CREAS, de atendimento a violência contra a mulher. Mas aí, depois, [...] isso foi aderido às funções. Então hoje é alguma das funções do atendimento à mulher em situação de violência. Eles atendem, né? Criança, adolescente, idoso e agora também violência contra mulher, já atendiam de forma time, não tinha essa frente. (entrevistada 1 SUPEC)

Segundo as entrevistadas, as mulheres não chegavam ao serviço com tanta facilidade, sendo necessário terem ido para outro, surgido a demanda e, só então, sido encaminhadas.

A partir do momento que a gente começou a atender a demanda espontânea, a gente percebe um número maior de mulheres que chegam... Pedindo orientação e apoio em relação a violência. (entrevistada 3 Belo Horizonte)

Antes, as que chegavam por encaminhamento eram poucas. Inclusive, não era tão “escancarado” era classificada como conflito familiar. (entrevistada 4 Belo Horizonte)

Outro ponto, em teoria estes prestam o serviço de forma mais geral, voltados à todas as populações vulneráveis, ou seja, atendem também as mulheres mas não possuem um direcionamento específico para tal. Isso é algo que, inclusive, reflete na formação e na graduação dos profissionais das equipes, que não tem esse enfoque e que não passam pelo tema (entrevistada 3 Belo Horizonte). Diante disso, o trabalho em rede e a realização de capacitações têm sido essenciais para auxiliá-los nas especificidades que surgem junto com a demanda de atendimento às vítimas de violência, como, por exemplo, os tipos e o ciclo do fenômeno e quais são os direitos das mulheres e os equipamentos responsáveis por auxiliá-las.

Sobre isso, as entrevistadas citam que, intensificado pelo contexto pandêmico, tem-se pensado cada vez mais em capacitações, que partem do órgão gestor e das demandas levadas pelas próprias equipes do CREAS. A entrevistada 3 Belo Horizonte cita que este órgão, que no caso de BH é a Secretaria Municipal, é responsável por coordenar estes serviços do SUAS e que possuem uma relação próxima, com reuniões periódicas, nas quais podem levar problemas, dúvidas, desafios e pedir auxílio. Acompanhando as necessidades dos equipamentos de assistência (entrevistadas 3 e 4 Belo Horizonte), este tem recebido a demanda e planejado os momentos de formação.

Eu acho que a gente já tem atendido violência doméstica há muito tempo, sem noção que isso é uma violência doméstica... A medida que essas demandas começaram a chegar aqui foi dando nome à coisa. E a equipe precisou passar por uma capacitação para tentar entender mais o tema que ele estava falando. [...] Essa questão é muito recente e a gente ainda está tendo capacitações, procurando entender que atendimento é esse, especializado, que atitudes e ofertas essa mulher necessita nesse momento dessa respeita, não é? (entrevistada 4 Belo Horizonte)

A equipe tem apoio técnico na área da gestão municipal, do órgão gestor da assistência social, tem uma coordenação. [...] Então, esse ano, por exemplo, a gente teve quase 3 meses desse assunto. [...] Então, a gente teve essa discussão com universidades, com unidades, com a própria Defensoria Pública, com a delegacia da mulher, com o Benvinda. [...] Então a gente tem [capacitações], e esse ano principalmente por conta dessa questão do aumento do atendimento. A gente passou por vários testes, vários encontros, inclusive, um deles foi mais no sentido de provocar um pouco isso que você fala de pensar também no autor da violência... E com experiências de outros estados, né? Então, a gente tem tentado construir, sabe? Algumas estratégias também para poder lidar com isso. (entrevistada 3 Belo Horizonte)

Tudo isso é de extrema importância visto que, como já mencionado, devido à proximidade com o território e o vínculo com as equipes, as vítimas, geralmente, procuraram esses equipamentos. E, principalmente por demanda espontânea, comumente, o serviço é procurado quando a situação já está em um nível grave e a mulher muito machucada. Isso reforça ainda mais a importância dessa qualificação para os servidores. A prefeitura de BH, então, parece ter dado algumas orientações, sempre com base nas diretrizes nacionais, reforçando a importância de ambas.

Em âmbito estadual, a entrevistada DPMG citou que a Defensoria também realiza capacitações. Segundo a gestora, focam no atendimento e no acompanhamento das vítimas, a partir do que é identificado em um momento de escuta com os atores do município. Como exemplo, menciona que, para um local sem equipamento de referência, mas com equipamentos de assistência, eles sugerem dois momentos. O primeiro, mais amplo, uma capacitação com a rede, para trabalhar conceitos mais gerais sobre violência contra a mulher. Depois, encontros mais específicos com as equipes técnicas para repassar a metodologia de atendimento, incluindo, primeiro atendimento, avaliação de risco, documentos técnicos usados, como é o manejo de casos multidisciplinares - como uso de álcool, problemas de saúde. Ainda, recomendam que sejam chamados toda a rede e que algumas gestões municipais conseguem realizar uma mobilização ampla, enquanto outras não, dependendo da liderança local.

Vai ter a cidade que tem o CREAS e vai ter a cidade que nem CREAS tem, que só tem CRAS, porque não tem número de habitantes suficiente. Não tem jeito. A gente faz uma formação estadual, aí o CERNA que vai na sua formação. [...] Porque tem que ter uma formação em gênero para esses técnicos do CRAS e CREAS né? (entrevistada DPMG)

A percepção, ao final, é de que nestes órgãos principais da ponta, os recursos são escassos, assim como as equipes não são suficientes, principalmente, diante do crescimento da demanda. Ainda assim, eles se adequam à procura e fazem o possível, diversas vezes indo além do que lhes cabe.

Diante do apresentado até aqui, surge o questionamento sobre como, então, o governo local pode atuar. As respostas das entrevistadas passam, principalmente, pelo entendimento de que estes devem assumir um papel de coordenação, sendo responsáveis pelo fomento das políticas e pela articulação da rede, por exemplo. Primeiramente, percebe-se a relevância de se criar um órgão específico para lidar com o tema, conferindo prioridade e podendo qualificar o trabalho exercido.

Então o que que eu penso? Eu penso que todo o município deveria ter, no mínimo, um setor dedicado a essa temática. Quando se tem o setor é preciso pensar 'O que esse setor vai fazer?' E aí, isso gera de ação de política pública, de estratégias de campanha, né? [...] deveria ter a pauta e. É obrigado a pensar, é obrigado a dar ênfase naquilo, não é? (entrevistada 1 SUPEC)

Falando do órgão do município que é responsável pelas políticas para mulheres... [...] esses órgãos que não estão no atendimento direto, e aí eu coloco a atual Diretoria de Políticas para Mulheres do município de Belo Horizonte, no âmbito do Estado, seria a Coordenadoria da Política dos Direitos das Mulheres, no Federal seria o Ministério da Mulher, da Família, dos Direitos Humanos... Enfim, são órgãos de gestão mas que estão, naquele momento, de construção de políticas públicas. E a mesma coisa dentro das instituições, Defensoria Pública e Ministério Público, são órgãos que devem ter iniciativas. Então, que devem ter ideia, que devem chamar a rede, "vamos construir juntas". [...] Então, eu acho que tinha que ter mais isso [fomentar, coordenar e incentivar]. É isso. Acho que falta proatividade. E o município mais, porque o município local, né? Aí pensaria as políticas públicas com esse olhar, com esse viés, o que esse município está precisando. (entrevistada DPMG)

Em Belo Horizonte, em 1998, a criação da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) como um espaço para pensar especificamente nas políticas para mulheres, foi considerada histórica. Para se ter uma ideia, quase 20 anos depois, em 2019, somente 15 municípios mineiros possuíam estruturas administrativas semelhantes, "mesmo sabendo que esse dado pode estar subestimado, ele aponta para uma baixa valorização da temática na agenda dos gestores municipais mineiros" (MINAS GERAIS, 2018).

Para a entrevistada 1 Belo Horizonte, a criação foi resultado da necessidade de concentrar a coordenação do Benvinda e da Sempre Viva, fortalecer os equipamentos e ampliar a política. À época, foi escolhida para, diferente de um programa ou de uma ação isolada, conferir mais força à pauta. (entrevistada 1 Belo Horizonte).

A gente passa a ter esse espaço mais estruturado. Você tinha mais técnicas, técnicas que pensavam na saúde, na cidadania da mulher a partir de formações, tinha um eixo de inclusão produtiva, porque, obviamente, essa mulher tem que ter uma autonomia econômica para ela sair também da violência e não só da violência, mas também para ter essa autonomia, para ter esse empoderamento na vida, né? (entrevistada 1 Belo Horizonte)

Nas três cidades, parece faltar a liderança que lide com o tema especificamente e seja capaz de articulá-lo com as demais secretarias.

Mesmo em BH, atualmente, parece faltar que o órgão assuma a criação e a articulação com as demais áreas.

Eu acho que o município [de Belo Horizonte], ele tinha que puxar as políticas públicas, sabe? Eu acho que ele tinha que ter mais iniciativa. Eu acho que, o que eu vejo que falta, é iniciativa, até o projeto, até a ideia, e chamar parceiros e parceiras... **Antigamente quase todo mês a gente ia lá numa reunião (...) para conversar uma ideia nova que surgiu. (...)** (entrevistada DPMG)

O tema parece ser ainda menos articulado com as secretarias de segurança, que se aproximam ainda mais do presente trabalho. Em BH, por exemplo, tem-se a Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, com uma Diretoria de Prevenção Social, entretanto, não foram mencionadas em nenhuma das entrevistas ou encontradas nas pesquisas on-line. Nas demais entrevistas as secretarias de segurança também não foram mencionadas.

Para uma das entrevistadas, inclusive, para debater a prevenção da violência contra a mulher, deveria conversar com as secretarias de educação e assistência, de forma geral, não com a segurança e sem um ator específico.

Agora, eu acho que se você quer pensar nas políticas de prevenção, nesses 3 municípios, eu acho que valeria a pena você entrevistar a Secretaria de educação, o pessoal do CEAPA, depois o pessoal da assistência. [Seriam os eixos mais fortes] Os eixos mais fortes. Onde a prevenção estaria? Seria na CEAPA, para os homens, ou na educação, onde pode-se pensar que o debate qualificado levaria a criação, o adolescente, a não se envolver numa relação abusiva, sobretudo as adolescentes.

As prefeituras ainda parecem focadas em prestar apoio, geralmente com recursos, para as polícias. Em 2019, Santa Luzia, foi citada por ceder um guarda municipal (ALMG, 2019), mais recentemente, o apoio é citado por ceder espaço e

estagiários. Em Vespasiano, o delegado diz que “está ocorrendo uma municipalização da segurança pública” o que, explica, quer dizer que “os prefeitos estão fazendo parcerias com a polícia civil e, além de alugar imóveis para instalação das delegacias, estão cedendo servidores públicos para auxiliarem com o trabalho administrativo, como telefonistas e recepcionistas” (ALMG, 2019).

Corroborando com o discutido no presente trabalho, percebe-se a necessidade de ampliar essa atuação que, de acordo com o paradigma vigente, se restringe à fornecer recursos para as polícias. Destaca-se uma iniciativa interessante de possibilidade de atuação municipal trazida pela entrevistada 1 Belo Horizonte, que conta que em 2017 os prefeitos da capital e de Betim assinaram, junto às mulheres, o Memorando Cidade 5050: todas e todos pela equidade e criaram o Comitê Municipal de Equidade Gênero, composto por várias secretarias, conselhos municipais dos direitos da mulher e representantes da rede de enfrentamento. A gestora cita que foram realizadas cerca de 80 reuniões, com o objetivo de atingir a igualdade, equidade e transversalidade, propondo políticas para as mulheres em todas as secretarias. Entre as inovações, está a proposta deste espaço colegiado, com os diversos envolvidos, buscando articular a interseccionalidade e intersetorialidade; as propostas também foram levadas para o Conselho das Mulheres. Atualmente, menciona que estão realizando ações conjuntas e construindo a metodologia de monitoramento da execução do plano.

Ainda, destaca-se a possibilidade de criação de serviços especializados. As entrevistadas de Santa Luzia citam que a criação do CRAM foi extremamente importante para fortalecer e dar visibilidade para a pauta na cidade. Ainda, têm recebido diversos feedbacks positivos das próprias usuárias, que mencionam que o local oferece um serviço diferente dos demais, onde se sentem à vontade (entrevistada 2 Santa Luzia). Em comparação com os serviços que não possuem o trabalho especificado, as entrevistadas dizem perceber diferenças. O CREAS, por outro lado, apesar de uma ótima porta de entrada e acolhimento, é um centro direcionado a todas as violações de direitos e vulnerabilidades. Então, não é possível, tanto por tempo e demanda, e mesmo com o desejo dos profissionais, que eles se especifiquem tanto. (entrevistada 2 Santa Luzia).

Eu percebo essa diferença. E aí, assim tem as falei, né? Tem uns feedbacks internos que as mulheres chega. Eu falo, olha, é a primeira vez que eu estou saindo do local que eu estou sentindo Esperança. Estou sentindo,

saindo mais leve. É uma primeira vez, eu. Eu me sinto em casa quando eu chego aqui. É parece que eu estou em família, muito obrigado. A gente recebe agradecimento de adolescente adolescente, que essas são mais. É retrain. Isso agradecem pelo nosso nosso acompanhamento. Então assim, para a. (Entrevistada 2 Santa Luzia: )

Então, assim, quando você tem um serviço especializado, você tem essa oportunidade, [...] de construir projetos específicos voltados e contar até mesmo com mais colaboração. [Mais] do que quando você tem um que é de uma forma geral, né? Porque aí você vai focar e você vai realmente se debruçar sobre aquilo. E você vai se tornar realmente a referência. Vocês vai se tornar é o ponto ali de de contato, né? E as pessoas vão também é, é, é te procurar. Então acredito que. Quando tem um centro de referência. Tanto para a população se torna algo assim, é assim, benéfico presente, as mulheres se identificam, não é o que a gente tem percebido. É isso. Quando está bem, até mesmo para a própria rede, para os próprios atores, né? Então a aquilo fica. É ganhar mais forças. Eu acho que aquela temática que ele fenômeno não é é o aquele trabalho específico. (Entrevistada 2 Santa Luzia)

Ainda que existam esses equipamentos, chama-se atenção para o desafio mencionado pelas entrevistadas 1 e 2 Santa Luzia, de que a relação de mulheres acompanhadas *versus* mulheres que realizam registros de violência ainda é muito ínfima, evidenciando que também há o desafio de se pensar em como atraí-las.

Por fim, quando perguntada sobre uma possível relação direta entre a presença de políticas municipais e a violência, a entrevistada 2 SUPEC diz que

mais ou menos 10 dos municípios, 5%, concentram cerca de 75% da criminalidade violenta do estado. Então você tem municípios grandes centralizando a violência. Que também são municípios que, geralmente, têm uma política mais estruturada. Betim, por exemplo, tem política pública de forma geral e para as mulheres também, temos delegacia, pvd, centro de prevenção, efetivo policial grande, CRAS, CREAS... Então não é proporcional, por que você tem outros fatores que são determinantes na violência, como a concentração populacional, vulnerabilidade, desigualdades sociais agravantes da situação de violência, tráfico de drogas mais intenso, grupos rivais, espaços urbanos que favorecem a violência. Muito diferente, por exemplo, estar no Morro do Pilar, um município de 5 mil habitantes e uma rua principal. E você tá no Jardim das Alterosas, em Betim, ou na PPL, que tem pouco mais do que essa população e uma concentração de criminalidade infinitamente maior. Então, assim, são outros fatores determinantes, não somente as políticas públicas estarem ou não presente. **O fato é que, por existir a violência e por ela já estar posta, você precisa de mais políticas públicas que deem conta de enfrentar o problema.** (entrevistada 2 SUPEC)

É visível que a atuação nos três locais é realmente diversa, possivelmente representando o cenário mineiro, descrito pela entrevistada 2 SUPEC. Ainda, reduz-se bastante o entendimento de que a atuação está restrita à manutenção da guarda municipal ou, no máximo, ao apoio das polícias. Falta, portanto, maior protagonismo dos municípios, assumindo o papel de coordenar e fomentar as ações

da área, incluindo a criação de redes e espaços de participação social, o diálogo com as demais esferas do governo e, dentro do próprio município, com as diversas áreas que tangenciam o tema.

## **5.6 Aprendizados dos municípios de Bogotá e Diadema**

Como visto na seção 4.4, Bogotá e Diadema são casos paradigmáticos quando se fala dos municípios atuando em segurança pública, tanto pela efetividade das ações, quanto pelo momento em que ocorreu, quando o assunto ainda não era discutido. No que diz respeito ao presente trabalho, esta seção buscará relacioná-los às políticas preventivas no âmbito da violência contra a mulher e, particularmente, nos municípios estudados.

A principal percepção foi em relação à influência das lideranças nas duas cidades. Na Colômbia, por exemplo, apesar de ter ocorrido um movimento nacional, os prefeitos e líderes locais possuíam autonomia e foram os responsáveis pelas medidas tomadas. Assim, o resultado das ações não foi uniforme em todo país. Bogotá, que registrava uma taxa de 80,9 homicídios em 1993, reduziu para 12,7 em 2018. De maneira divergente, Palmira e Cali, também cidades colombianas, estão entre as mais violentas do mundo, com taxas próximas de 47 homicídios (ABREU, 2020). O prefeito de Bogotá foi considerado inovador, proativo, e determinante para o resultado. Em Diadema, assim como na cidade colombiana, o protagonismo do prefeito, que se esforçou para incluir as medidas preventivas, é considerado um fator importante para o sucesso.

O trabalho prático ensina, então, que a

vontade política do chefe do executivo local é fundamental, uma vez que a abordagem da Convivência e Segurança Cidadã rompe com o paradigma tradicional das políticas públicas que se desenvolvem de maneira isolada. No Plano Integral e Participativo, todas as ações possuem o princípio da intersetorialidade e do trabalho integrado, que deve ser liderado pelo chefe do executivo. (PNUD, 2016)

De tudo o que foi mencionado até aqui, pode-se depreender que as organizações atuam como um elástico, dependem de uma força externa para mudar seu formato natural, como nos exemplos acima, que mudar o paradigma direcionar da atuação da segurança pública, dependeu da força dos prefeitos para implementar medidas preventivas, ao invés de apenas repressivas. De forma complementar,

pode-se entender que, na falta dessa força externa, a organização tende a voltar para o estado inicial.

Nas cidades mineiras, percebeu-se que a pauta das mulheres também dependem de uma figura específica para estar em destaque e que a pauta da prevenção ainda não foi “comprada” por ninguém. Como mencionado pelas gestoras, então, é importante que virem políticas de governo, para que não dependam de pessoas específicas para exercer a força, limitando à execução à sua presença. A entrevistada DPMG, por exemplo, cita que, há um tempo, presenciou forte articulação entre DP, Diretoria de Mulheres, Secretaria de Educação, por exemplo, tinha muita articulação, discussão de caso, proximidade, diálogo... Mas que com o tempo e a mudança de pessoal isso acabou. entrevistada DPMG, por exemplo, cita a dificuldade de criar um órgão específico para as mulheres em sua instituição e da necessidade de “convencimento” dos responsáveis.

A política se perde um pouco, né? Naquelas pessoas que fizeram e que vão saindo. Infelizmente, devia ter isso mais sistematizado, escrito. entrevistada 1 Belo Horizonte:

De forma mais específica, é possível mencionar o exemplo da lei seca, aplicada às duas cidades. Relacionado o consumo de álcool com o aumento das violências e das criminalidades, entende-se que atuar sobre ele é uma maneira de diminuir a incidência. Aqui, vale reforçar que as medidas são inovações e que estão sujeitas a desafios e peculiaridades dos locais. Em Diadema, por exemplo, existe a hipótese de que, apesar de diminuir os crimes violentos na cidade, pode-se ter aumentado nas cidades vizinhas, visto que os moradores se deslocavam até elas para consumir.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa procurou abordar as políticas do campo da Segurança Pública com enfoque nas medidas de prevenção à criminalidade e, mais especificamente, em como os governos locais e municipais têm participado. Para isso, foram analisadas as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher dos municípios de Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano, por meio de revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com atores considerados relevantes.

A revisão bibliográfica, realizada nos capítulos 3 e 4, explorou brevemente a temática da violência contra a mulher, objeto das políticas estudadas, e os paradigmas da área, visando compreender como influenciam no entendimento e na atuação diante do problema. Abordaram-se conceitos gerais pertinentes à análise, entre os quais vale destacar se tratar de um fenômeno complexo, resultante da interação de diversos fatores que, a partir da compreensão das políticas preventivas, devem ser foco da atuação.

Em seguida, traçou-se um breve panorama histórico sobre a evolução da temática em âmbito mundial e nacional. Quanto ao primeiro, mostrou-se como os organismos internacionais iniciaram, mesmo que de forma vagarosa, a discussão, com destaque para a criação da Comissão Interamericana de Mulheres, em 1928; Convenção de Viena, em 1993; Convenção de Belém do Pará, em 1994; Conferência de Pequim, em 1995. No Brasil, especificamente, somente a partir de 2006 as ações começaram a ser realizadas em maior escala, diante do caso emblemático da Maria da Penha, tornou-se inviável que o estado brasileiro, condenado internacionalmente por omissão, não agisse a respeito. Neste cenário, e diante de um contexto político propício, observou-se um movimento de incentivo ao debate e à criação de ações voltadas aos direitos das mulheres. Destacam-se a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, responsável, pelos próximos anos, por fomentar, criar ações, incentivar a criação de redes e conselhos e destinar orçamento.

Para melhor compreender como os governos têm agido diante do fenômeno da violência contra a mulher, optou-se por analisar os paradigmas da área da segurança pública, buscando mostrar como estes podem influenciar na interpretação do problema e nas ações realizadas pelos atores. Inicialmente, destaca-se o

paradigma da Segurança Pública, fortemente relacionado à atuação da União e, principalmente, dos Estados que, por meio das forças policiais, devem preservar a ordem pública e proteger as pessoas e o patrimônio. Para isso, utilizam-se majoritariamente da punição, focando nos autores dos crimes e, aproximando do presente trabalho, na prisão e punição dos homens autores de violência contra as mulheres, no registro das ocorrências e nas medidas protetivas.

Como contraponto, apresenta-se o paradigma da Segurança Cidadã e propõe-se fomentar a discussão de intervenções guiadas por ele, a partir de sua potencialidade de representar uma abordagem mais humana, eficaz e econômica. Neste, a violência passa a ser compreendida como um fenômeno complexo e multicausal, resultado da interação entre diversos fatores e compreende-se que conhecendo suas origens, é possível atuar de forma a evitá-la ou minimizá-la a ocorrência da violência. As políticas de prevenção à criminalidade são centrais nesta abordagem, entendendo que é possível evitar, e não mais apenas reagir ou aceitar. Estas medidas não são punitivas, são executadas no presente e voltadas para o futuro, e ultrapassam os limites da segurança pública e do sistema de justiça formal, compreendendo que os fatores de risco estão presentes em várias áreas. Passa-se a entender, então, que, para isso, é necessário uma atuação de múltiplas áreas e atores, incluindo os municípios.

A partir desta construção teórica, foram estabelecidos eixos para guiar a análise do fenômeno nas cidades de Belo Horizonte, Santa Luzia e Vespasiano, utilizou-se de elementos empíricos para qualificar e acrescentar ao tema, utilizando do levantamento de informação, pesquisa bibliográfica e entrevista com gestoras consideradas relevantes para a temática.

De forma mais ampla, a investigação parte da compreensão do cenário da violência contra a mulher em Minas Gerais, sendo unânime o entendimento de que o número de ocorrências é significativamente alto e subnotificado. Há o entendimento de que estes podem ser resultado da visibilidade dada ao fenômeno e ao maior acesso a direitos, que aumentam as denúncias realizadas; e que, ainda assim, de maneira paradoxal, há certa subnotificação, seja por medo, por falta de informação, por não achar necessário, por exemplo. Ainda assim, é imprescindível destacar que os dados, mesmo diante destas considerações, são de extrema importância para retratar o fenômeno.

Ademais, há concordância de que o maior avanço na temática está relacionado ao aumento do debate e da visibilidade. Como visto, o processo, que ainda tem muito a evoluir, está ligado à percepção de que se trata de um problema público e que, assim, deve ser objeto da administração pública. Entretanto, ainda não é pauta na maior parte dos municípios, principalmente, quando sob o viés preventivo. Nos municípios em questão, percebe-se que a pauta está começando a ser discutida - com exceção de Belo Horizonte, que se destaca por ser pioneira na discussão, desde a década de 90. A capital mineira, entretanto, também é um excelente exemplo para perceber que, mesmo debatendo a pauta há mais de 20 anos, ainda há muito para discutir e diversos desafios para enfrentar, mostrando que, tanto o enfrentamento à violência contra a mulher, quanto à execução de medidas preventivas são complexas e devem ser estudados e executados pensando em resultados a médio e à longo prazo.

Nos outros dois locais, pode-se inferir que o assunto tem conquistado certo espaço, considerando a recente criação do Centro Integrado de Apoio à Mulher, em Vespasiano, e do Centro de Referência de Atendimento à Mulher, em Santa Luzia, e de um possível movimento em construir e consolidar o trabalho em rede. Ainda assim, está longe de ter o espaço necessário, faltando um órgão específico para debater o tema, por exemplo. Mais uma vez, reforça se tratar de um processo complexo e que leva tempo, já que, como visto, é preciso que mude a percepção da sociedade, incluindo os gestores e políticos, sobre o problema para que, só então, ela passe a ocupar a agenda política.

Quanto às medidas preventivas, especificamente, fazer com que sejam destaque entre as ações de Segurança Pública parece, então, uma ideia de longo prazo, considerando os desafios que perpassam essa implementação. Seja devido à multicausalidade, que passa a envolver uma complexidade, diversas áreas e atores; à participação social, ainda é recente e não faz parte da cultura brasileira; ao trabalho em rede que, também recente, se opõe ao modelo tradicional da gestão pública; múltiplos atores envolve um choque com o corporativismo militar.

É perceptível que as medidas repressivas ainda são a primeira resposta, quando se pensa em violência e criminalidade. O conceito de prevenção, recente, ainda não está consolidado no imaginário da sociedade, incluindo das entrevistadas que parecem compreendê-lo como ações que evitem, a qualquer custo, que um

fenômeno ocorra, em qualquer forma ou intensidade. Ou seja, para que uma medida seja preventiva, no que tange ao enfrentamento da violência contra a mulher, ela deve evitar que qualquer tipo de agressão aconteça.

Ainda assim, parece que as entrevistadas têm tido um olhar sob esse enfoque de maneira implícita, o que é perceptível ao pensar a violência como um fenômeno multicausal. Para estas, por exemplo, perceber a existências dos fatores de risco, no dia a dia, as ajuda a pensar em intervenções que sejam realmente efetivas e a perceber que se trata de um problema realmente complexo, que irá exigir que atuem em diversas áreas e com diversos atores.

Já sobre o trabalho em rede, parece se consolidar por meio de reuniões periódicas com discussões de caso, geralmente mensais; troca de conhecimento no dia a dia; e encaminhamento de casos, principalmente daqueles mais graves. É uma proposta de trabalho nova e que, logo, possui diversos desafios a serem enfrentados, como a dificuldade de se romper com o modelo de trabalho tradicional; articular múltiplos atores; a ausência de fluxos e protocolos estabelecidos. Entre estes atores, podemos citar a sociedade, sob a qual parece ter um entendimento da importância da sua participação e de fomentá-la. Nas entrevistas, esta foi citada, principalmente, em momentos em que a população se reuniu para cobrar e pressionar o município, entendimento que pode limitar este fomento, excluindo as demais formas de participação.

Já sobre os governos federais e estaduais, a percepção é de que possuem potencial para fortalecer as políticas de enfrentamento e de prevenção, por exemplo, por meio de descentralização de recursos e diretrizes. É consenso entre as entrevistadas que este potencial não é explorado na prática, resultando em uma relação distante entre União, Estado e município. Ainda, a falta de diálogo tem se intensificado nos últimos 4 anos, com o panorama político brasileiro.

Sobre os governos locais e municipais, ainda entende-se que não possuem responsabilidade pela execução da Segurança Pública, que continua restrita às forças policiais, principalmente, do Estado. Aos municípios, cabe a criação e gestão de Guardas Municipais, que atuarão em conjunto com as polícias e também sob o viés repressivo. É perceptível que as possibilidades de atuação destas esferas ainda são pouco compreendidas, o que é visto em Santa Luzia e Vespasiano onde, quando falado em “municipalização da segurança pública”, faz-se referência ao

empréstimo de recursos humanos e materiais para as polícias. Logo, infere-se a importância de fomentar as medidas preventivas e, assim, a participação municipal. Entendendo se tratar de um tema complexo, que perpassa por inúmeros desafios.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Flávia de. **O conceito de segurança cidadã como parte integrante da segurança humana e o sistema interamericano de direitos humanos.** *Conpedi Law Review*, v. 3, p.22-48, 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3675/pdf> Acesso em: 20 de junho de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996.** Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1 ago 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm) Acesso em: 20 de junho de 2022.

BRASIL. **Instituto Butantan.** Entenda o que é uma pandemia e as diferenças entre surto, epidemia e endemia. [s.d] Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/entenda-o-que-e-uma-pandemia-e-as-diferencas-entre-surto-epidemia-e-endemia> Acesso em: 20 de junho de 2022.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 5 de out de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 7 ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm) Acesso em: 21 de junho de 2022.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos. Brasil, 2009. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>

DATA SENADO. **Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.** Brasil, 2021. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2021/12/09/pesquisa-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher\\_relatorio-final.pdf](https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2021/12/09/pesquisa-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher_relatorio-final.pdf)

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v.5, p.100-115, 2009. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/FREIRE.pdf>

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GOMES, Andreza. O olhar comunitário sobre as ações da Política de Prevenção Social à Criminalidade nos territórios: estudo de caso nas comunidades Jardim Felicidade e Morro Alto. Dissertação. Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho a Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 140, 2020.

<http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/507/2/FJP05-000479.pdf>

KRUG, *et al.* **Relatório Mundial de Violência e Saúde**. Genebra: OMS, 2002. Disponível em: <https://opas.org.br/wp-content/uploads/2015/09/relatorio-mundial-violencia-saude-1.pdf>

OPAS. Assembleia Mundial da Saúde reelege Tedros Adhanom Ghebreyesus para segundo mandato como diretor-geral da OMS. Organização Pan-Americana da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/24-5-2022-assembleia-mundial-da-saude-reelege-te-dros-adhanom-ghebreyesus-para-segundo>

PNUD/RDH (1994). **Relatório de Desenvolvimento Humano**. 1.ed. Nova York: Oxford University Press, 1994. 243 p. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr1994escompletonostatspdf.pdf>

PNUD. **Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã**. 2.ed. Brasília: PNUD Conviva, 2016. 36 p.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. **Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*: São Paulo, v. 1, n. 1, p. 102-119, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/12062/10-Texto%20do%20artigo-15-1-10-20120920.pdf;jsessionid=F6E18D7164795547C4656CB0864AD148?sequence=1>

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

SERRATO, Héctor. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação, PNUD. Projeto Regional de Governabilidade Local para a América Latina, 2007. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/>

UNODC. **PROMOVENDO A PREVENÇÃO AO CRIME: Diretrizes e Projetos Selecionados**. Brasil, 2004.

Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher -Pequim, 1995. [s.l: s.n.].Disponível em: <[https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_beijing.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf)>.

A Comissão Interamericana de Mulheres -CIM. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/as-suntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/oea/o-que-e-a-cim.pdf>>.

MULHERES, Assessoria de Comunicação da Secretaria de Políticas para as (org.). **Pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília : Ideal Gráfica e Editora, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 21 set. 2022.

OAS. OAS - Organization of American States: Democracy for peace, security, and development. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/cim/docs/BriefHistory%5BEN%5D.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº1973, de 1 de agosto de 1996.Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm)

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher.** Pequim: Diplomata. Ministra e Diretora-geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores., 1995. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_beijing.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf). Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 11340, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm)

MULHERES, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as (org.). **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.** Brasília: Diplomata. Ministra e Diretora-geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores., 1995. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 11 out. 2022.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Anais da Conferência - Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 164 p. (Série Documentos) 1. Disponível em: <<https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/anais1cnpm.pdf>>

FONTES, ÂNGELA MARIA MESQUITA; MARCONDES, LOURDES MARIA ANTONIOLI (org.). **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm\\_compacta.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf). Acesso em: 11 out. 2022.

**Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.social.org.br/relatorio2001/relatorio023.htm>>.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil. E.I.A.L. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe, a Universidade de Tel Aviv, em 2005, Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/1408/viol%C3%Aancia\\_contra\\_as\\_mulheres.pdf](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/1408/viol%C3%Aancia_contra_as_mulheres.pdf). Acesso em: 2 nov. 2022.

Ribeiro, Monica. Movimento feminista na fonte dos centros de combate à violência contra mulheres. In. Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas, ISSN 2177-8248. Universidade Estadual de Londrina, 24 e 25 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/5.MonicaDias.pdf>

IBGE. IBGE.GOV. Panorama. [S.l.]. IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 15 set. 2022.

A CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS, 1993, Viena : **Declaração e Programa de Ação de Viena** [...]. Declaração e Programa de Ação de Viena, Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf). Acesso em: undefined.

Presidência da República - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres . **DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO À MULHER – DEAMS: NORMA TÉCNICA DE PADRONIZAÇÃO**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres . 2006. 45 p. Disponível em: [https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2015/05/Norma\\_tecnica\\_de\\_Padronizacao\\_das\\_Delegacias\\_Especializadas\\_de\\_Atendimento\\_a\\_Mulher.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2015/05/Norma_tecnica_de_Padronizacao_das_Delegacias_Especializadas_de_Atendimento_a_Mulher.pdf). Acesso em: 9 nov. 2022.

RIBEIRO\*, Mônica. **Movimento feminista na fonte dos centros de combate à violência contra mulheres**. Orientadora: Renata Gonçalves. 2010. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Sociais, Grupo de Estudos de Política da América Latina (GEPAL, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/5.MonicaDias.pdf>. acesso em: 16 out. 2022.

Bay, Eva. Violência de gênero: um problema mundial e antigo. In: Bay, Eva. Violência contra a mulher e políticas públicas. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/ryqNRHj843kKKHjLkgrms9k/?format=pdf&lang=pt> >

ELLSBERG, Mary; HEISE, Lori. **Researching Violence Against Women: A PRACTICAL GUIDE FOR RESEARCHERS AND ACTIVISTS**. Suíça : m WHO Press, World Health Organization, 2005. Disponível em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42966/9241546476\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42966/9241546476_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 5 set. 2022.

AZAMBUJA, Mariana Porto Ruwer de; NOGUEIRA, Conceição. Introdução à Violência Contra as Mulheres como um Problema de Direitos Humanos e de Saúde Pública. : **Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho**, Portugal, 4 abr. 2008. Semanal. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/V5RjdbVjmmTbDvbqrs7zjzf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2022.

(LIMA e COLVERO, 2017). Os paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil.

Constituição (1967). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>.

CZERESNIA, Dina. **O CONCEITO DE SAÚDE E A DIFERENÇA ENTRE PREVENÇÃO E PROMOÇÃO**. Orientador: Freitas. 2003. Caderno de saúde, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.fo.usp.br/wp-content/uploads/AOconceito.pdf>. acesso em: 24 ago. 2022.

DAHLBERG, Linda L.; KRUG, Etienne G.. **Violence a global public health problem**. 2002. - Version of the Introduction to the World Report on Violence and Health, National Center for Injury Prevention and Control,, Atlanta GA, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/3hrn64cpBqBFb9mNfP4KGXr/?format=pdf&lang=en>. acesso em: 3 nov. 2022.

ONU\_Eliminação da Violência contra a Mulher. Disponível em: <[https://www.nossosaopaulo.com.br/Reg\\_SP/Barra\\_Escolha/ONU\\_ViolMulheres.htm](https://www.nossosaopaulo.com.br/Reg_SP/Barra_Escolha/ONU_ViolMulheres.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2022.

(Chioda, 2017). STOP THE VIOLENCE IN LATIN AMERICA A Look at Prevention from Cradle to Adulthood

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria operacional: Ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Brasília, jun. 2012.

**Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções**  
**NETO, Paulo de Mesquita, 2006**  
<https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down170.pdf>

LIMA, Cristiane et al 2014  
[https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/09/FBSP\\_vulnerabilidade\\_a\\_tendimento\\_mulheres\\_crianças\\_pensandoasegurancapublica\\_vol-5\\_2014.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/09/FBSP_vulnerabilidade_a_tendimento_mulheres_crianças_pensandoasegurancapublica_vol-5_2014.pdf)

spaniol  
 file:///C:/Users/isado\_000/Downloads/amandalagreca,+1035-rbsp-vol14-n2-ago\_set-2020(100-127)%20(1).pdf

BRASIL 2022  
 file:///C:/Users/isado\_000/Downloads/Guia%20Informativo\_SUSPCidades.pdf

SERRATO, 2007  
 file:///C:/Users/isado\_000/Downloads/RUMO%20A%20UMA%20POL%3%8DTICA%20INTEGRAL%20DE%20CONVIV%3%8ANCIA%20E%20SEGURAN%3%87A%20CIDAD%3%83%20NA%20AM%3%89RICA%20LATINA\_%20Marco%20conceitual%20de%20interpreta%3%A7%3%A3o%20a%3%A7%3%A3o,%20PNUD%20(1).pdf ]

BRASIL, 2005  
[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/guiapreven\\_o2005.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/guiapreven_o2005.pdf)

BRASIL, 2014  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm)

NACIONAL, I. Diário Oficial da União - Imprensa Nacional. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/servicos/diario-oficial-da-uniao>>. Elaboração própria.

Conselho Municipal de Saúde de Jacaraípe, 2014.  
<https://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/M%C3%AAs-08-Ata-COM-US-26.08.2019-ORDIN%C3%81RIA.pdf>