



— GUIA PARA A ELABORAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE PREVENÇÃO COM A COMUNIDADE:

desenvolvendo intervenções qualificadas
em áreas de uso abusivo de drogas

Organização: Letícia Godinho

Belo Horizonte
2022

**GUIA PARA A ELABORAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE
PREVENÇÃO COM A COMUNIDADE:**
desenvolvendo intervenções qualificadas em áreas de
uso abusivo de drogas

Organização: Letícia Godinho

**Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2022**

Governo Federal - Ministério da Cidadania - Convênio Federal: 880984/2018

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção.

Governo do Estado de Minas Gerais: Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Coordenação do Programa de Formação de Gestores e Lideranças Locais Para Atuação na Cena de Uso de Álcool e Outras Drogas - Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção / Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Márcia Alves - Diretora de Prevenção à Criminalidade.

Fundação João Pinheiro

Alameda das Acácias, 70, São Luiz Belo Horizonte – MG. CEP 31275-150

Telefones: (31) 3448-9580 e 3448-9581

E-mail: comunicacao@fjp.mg.gov.br

Site: <http://www.fjp.mg.gov.br>

G943 Guia para a elaboração de Planos Locais de Prevenção com a Comunidade [recurso eletrônico] : desenvolvendo intervenções qualificadas em áreas de uso abusivo de drogas / organizado por Letícia Godinho. – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2022.

1 arquivo : PDF 98 p.
Modo de acesso : internet
ISBN 978-65-88757-08-6

1. Assistência social – Drogas – Manual. I. Godinho, Letícia. II. Fundação João Pinheiro.

CDU 364.4.65:343.976(035)

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula da Silva CRB-6 / 2390

Todos os direitos reservados à Fundação João Pinheiro. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, por qualquer meio, desde que citada a fonte.

Organização

Letícia Godinho

Equipe técnica responsável pela elaboração do conteúdo

Ana Paula Salej

Guilherme dos Reis Leão Costa

José Guilherme Magalhães e Silva

Karina Rabelo Leite Marinho

Letícia Godinho

Luis Felipe Zilli do Nascimento

Maria Clara Mendes

Maria José Nogueira

Rosânia Rodrigues de Sousa

Coordenação do Programa de Formação de Gestores e Lideranças Locais Para Atuação na Cena de Uso de Álcool e Outras Drogas

Marly Canassa

Maria Clara Mendes

Projeto Gráfico e Diagramação

Assessoria de Comunicação da Fundação João Pinheiro


Assessor chefe - Tiago Alves da Silva

Projeto gráfico - Bárbara Andrade Corrêa da Silva

Diagramação - Jayme Stankowich Resende

SUMÁRIO

Prefácio	3
Apresentação	6
Capítulo 1. Espaços urbanos seguros	9
Capítulo 2. Promotoras populares de cidadania e direitos das mulheres	31
Capítulo 3. Modelos e práticas de controle e prevenção ao uso abusivo de drogas	55
Capítulo 4. Elaboração do plano local de prevenção com a comunidade	80



PREFÁCIO

Projeto Intervenção Qualificada em cenas de Uso de Crack e Outras drogas

O Projeto Intervenção Qualificada em Cenas de Uso de Crack e Outras drogas, propõe ações de forma intersetorial e inclusiva, incorporando e articulando propostas de diferentes áreas como: Saúde, Segurança Pública, Assistência Social, Cultura, Educação, Esporte e Lazer, Planejamento Urbano e Inclusão Produtiva.

Entre as diferentes estratégias propostas pelo projeto, uma especificamente, trata desta publicação: o Programa de Formação de Gestores e Lideranças Locais para Atuação na Cena de Uso de Crack e Outras Drogas, trabalho fruto da parceria com a Fundação João Pinheiro. O *Guia Para Elaboração de Planos Locais de Prevenção com a Comunidade*, que agora apresentamos, é um material de referência para esse processo de formação, muito importante, para que possamos compartilhar conhecimentos e dialogar com diferentes setores da sociedade, sobre o problema social do uso de drogas.

No Projeto Intervenção Qualificada em Cenas de Uso de Crack e Outras drogas, pretendemos que as pessoas da comunidade, especialmente as lideranças locais, atuem como protetoras de direitos de mulheres vítimas de violência, mulheres grávidas e em situação de rua e de uso de drogas. Pretendemos ainda, que a comunidade local discuta o uso de espaços denominados “cenas de uso” e que nos ajude a construir espaços de uso coletivo, para a promoção e a convivência comunitária. Esperamos que possamos colaborar na criação de pontos de encontro, de troca e de cuidado, para pessoas extremamente vulneráveis que vivem nas ruas.

Transformar a “cena de uso” no aspecto urbano e social, com ações comunitárias e de cuidado, exige uma intervenção qualificada com a participação da comunidade e do governo municipal. O acompanhamento sistemático, o diálogo entre os gestores diretos dos serviços e a comunidade, produz a melhoria na tomada de decisão, frente às problemáticas encontradas. Possibilitando o desenvolvimento de ações integradas, e, priorizando as demandas mais urgentes do público alvo e dos territórios em que se encontram.

A proposta de intervenção qualificada junto à cena de uso da Pedreira Prado Lopes, região Noroeste de Belo Horizonte, é uma ação estruturante para as Políticas Municipais envolvidas no projeto, elaborada a partir de 03 eixos: Proteção Social, Inclusão Produtiva e Requalificação de Espaços Urbanos Seguros. Estes eixos, se completam e se articulam, em ações e estratégias importantes para a vinculação, o acompanhamento e a redução de riscos físicos e sociais do público atendido.

EIXO I: PROTEÇÃO SOCIAL

A integração de equipes que atuam no território é fundamental para a produção de uma maior Proteção Social e maior cobertura de atendimento do público alvo. Temos como meta deste eixo do projeto, proporcionar a integralidade no acompanhamento dos casos, através de uma abordagem conjunta das equipes técnicas da Assistência Social e da Saúde, junto ao Centro Integrado de Atendimento à Mulher - CIAM, para a construção de uma linha de atuação conjunta nas cenas de uso.

O Centro integrado de Atendimento à Mulher – CIAM é o ponto central deste eixo, trata-se de um serviço de atendimento a mulheres usuárias de drogas em situação de rua que tem como diretriz, ser um equipamento de baixa exigência, com oferta de um espaço para convivência e socialização, atividades socioeducativas, cuidado e higiene pessoal, promovendo a criação/fortalecimento de vínculos, cuidados e prevenção e promoção a saúde a partir da estratégia de redução de danos, portanto garantindo proteção social integral .

EIXO II – ESPAÇOS URBANOS SEGUROS: CONVIVÊNCIA - INTERVENÇÃO URBANA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA:

As ações do Eixo **Espaços Urbanos Seguros**, propõem uma intervenção qualificada, no espaço da “cena de uso” com o objetivo de promover uma requalificação deste espaço, e promover a possibilidade da convivência comunitária que deve ter todo espaço público. A requalificação do espaço é importante, para a promoção de atividades que permitam a presença e convivência das pessoas, promovendo vigilância natural do espaço. Esta ação, pressupõe o levantamento de ideias e proposições que seriam discutidas em encontros com a comunidade, denominados Curso de Gestores Locais, apresentando propostas para melhoria do espaço, agregando informações e sugestões da comunidade ao planejamento.

EIXO III - Segurança Pública e Prevenção à Criminalidade

Este eixo, trabalha a construção de ações articuladas e uma gestão coordenada, promovendo diálogo constante entre as autoridades representantes das esferas de Governo, de Justiça e de Proteção Social, com alinhamento de procedimentos e informações acerca do uso de crack em Belo Horizonte.

Propõe uma atuação prioritariamente preventiva, criando possibilidades para intervir em diferentes contextos e condições, que produzem violências antes que o crime aconteça. O objetivo da Segurança Pública, nesse sentido, é garantir a convivência comunitária, e a atenção ao público vulnerável com uma produção de sensação coletiva de segurança. Os esforços, visam ainda ter impacto no campo da prevenção ao crime e à violência, especialmente à violência física, sexual e psicológica, praticadas contra mulheres atendidas na cena de uso da Rua Araribá.

Para atender e compreender as demandas de uma população com inúmeras vulnerabilidades, torna-se um grande desafio para as políticas e para os serviços municipais, promover a integralidade dos seus programas e projetos. São variadas as situações adversas, a que estão submetidas o público atendido pelo projeto, como sua exposição a doenças, a condições de violência, a condições socioeconômicas impróprias, a baixos níveis educacionais e a outras condições sociais inadequadas, como aquelas relacionadas a moradia, trabalho e renda.

Do ponto de vista da gestão, o que vemos aqui, é a possibilidade de exercermos uma prática integrada, colaborativa e compartilhada. Uma inovação do ponto de vista dos modelos fragmentados e das possibilidades de acolhimento aos usuários que mais precisam das políticas públicas.

Márcia Alves - Diretora de Prevenção à Criminalidade Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção

APRESENTAÇÃO

A atual abordagem sobre a segurança cidadã se estrutura a partir de uma concepção ampla, que não se limita à busca por uma situação de ausência de crimes, mas à preservação e respeito a todas as formas de vida, ao pleno exercício dos direitos fundamentais por todas as pessoas e grupos sociais e à busca por modos de convivência segura e pacífica.

O território constitui uma dimensão central para a compreensão de determinadas realidades sociais e possibilidades de intervenção no campo da segurança. Ao remetermos à ideia de território, estamos falando de diferentes formas de vivenciar o acesso a bens, serviços, usufruto de direitos e mobilidade social. Espaços violentos podem sofrer processos de estigmatização, que resultam em discriminação, isolamento e impacto sobre as chances e os projetos de vida de seus moradores e demais usuários.

A administração pública deve ser capaz de lidar com a complexidade dos problemas dos territórios, a partir de uma atuação integral e em rede, buscando enfrentar, concomitante, variados fatores de vulnerabilidade às violências. Os municípios e o governo local são esferas propícias para lidar com essas questões. As violências constituem fenômenos concretos, que ocorrem em espaços específicos e a partir de suas dinâmicas, as quais são fundamentalmente influenciadas pelas características demográficas e socioeconômicas locais, pela presença de instituições e pelas capacidades cívicas da comunidade. Por isso, políticas preventivas, capazes de tangenciar todas essas dimensões, são mais possíveis e efetivas se pensadas e implementadas a partir do território.

Não obstante, gestores e técnicos das políticas que operam no nível local não dispõem, muitas vezes, do repertório de conhecimento para o adequado desenho e implementação das intervenções. O presente material de referência busca suprir parcialmente essa lacuna, promovendo discussões sobre a temática e sugerindo a criação de sinergias capazes de gerar intervenções eficazes sobre os diversos problemas de insegurança que se originam no território. Os capítulos em torno dos quais o volume se organiza apresentam propostas que demandam tanto a reflexão quanto o compromisso com a realização de alianças, além da participação ativa não apenas de atrizes e atores do poder público, como também de lideranças locais e outros usuários e usuárias do território.

O volume foi elaborado no contexto do Programa de Formação de Gestores e Lideranças Locais para Atuação na Cena de Uso de Álcool e Outras Drogas, resultado de parceria instituída entre a Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção de Belo Horizonte (SMSP-PBH) e a Fundação João Pinheiro. O programa teve por escopo formar gestores, técnicos e lideranças locais para atuarem de forma qualificada em um território em situação de vulnerabilidade, marcado pelo uso abusivo de álcool e outras drogas. Por sua vez, o programa é parte do Projeto de Intervenção Qualificada em Cenas de Uso de Crack em Belo Horizonte, desenvolvido pela Diretoria de Prevenção Social à Criminalidade da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção, que foi financiado por meio do Convênio nº. 880984/2018 assinado com o Governo Federal.

A estrutura do guia buscou acompanhar os conteúdos multidisciplinares das oficinas planejadas no programa de formação, as quais objetivaram discutir e compartilhar conceitos, teorias, ferramentas e casos práticos que contribuíssem para o aprimoramento das capacidades institucionais das atrizes e atores responsáveis pela implementação e monitoramento das políticas públicas locais, bem como da comunidade. Além disso, propor uma metodologia capaz de contribuir para o planejamento de ações com foco na prevenção da violência e na promoção da convivência e da segurança cidadã.

Por isso, o guia não visa esgotar todas as dimensões e questões a serem consideradas. Ademais, optou por uma abordagem genérica e abrangente para os conteúdos, sem focar nas características de territórios específicos. De tal forma, seria possível sua apropriação não apenas no contexto do piloto do projeto, mas no planejamento de intervenções futuras em outras localidades, com características, populações e problemas distintos.

Assim, o **capítulo 1** aborda a temática da requalificação de áreas degradadas e a realização de intervenções urbanas. Baseia-se na premissa de que o planejamento urbano é uma das medidas de prevenção à criminalidade e às violências, por meio da realização de intervenções no ambiente e da recuperação dos espaços de convivência. Discute formas de resignificação de espaços que hoje se encontram degradados por seu uso indevido (descarte irregular de lixo, depredação do patrimônio etc.), não apenas para reduzir o número de ocorrências policiais e os conflitos interpessoais; mas para promover também a cidadania e a convivência pacífica, assim como viabilizar o atendimento das equipes locais das políticas públicas.

Na sequência, o **capítulo 2** traz discussões que se relacionam aos fatores sociais que favorecem as vulnerabilidades, sobretudo do público feminino. Pesquisas tem mostrado que mulheres usuárias de drogas encontram maiores dificuldades para acessar os serviços públicos em geral e de tratamento especializado. Elas enfrentam barreiras significativas, sendo frequentemente vítimas de discriminação e preconceitos, tendo suas necessidades específicas ignoradas. O capítulo se dedica, então, a abordar a atuação das promotoras populares cidadania ou defesa comunitária[1], com o objetivo de formar mulheres multiplicadoras de práticas cidadãs e de defesa de direitos humanos, sobretudo no que se refere à condição feminina e às relações de gênero; e apoiar técnicas e técnicos no aprimoramento da rede de acolhida, cuidado e enfrentamento às violências contra as mulheres.

No **capítulo 3** são discutidas diferentes abordagens de controle e prevenção ao uso abusivo de substâncias psicoativas. Os diversos modelos são discutidos criticamente e são apresentados os diferentes alcances e resultados de diversas políticas e intervenções voltadas ao controle de drogas. A discussão de estratégias baseadas na perspectiva de redução de danos é aprofundada, com a discussão de intervenções nacionais e internacionais.

O **capítulo 4**, finalmente, apresenta uma metodologia voltada a orientar a elaboração de um Plano de Prevenção Local, em que as distintas áreas do poder público envolvidas e a comunidade sejam capazes de contribuir com seu conhecimento técnico e suas visões dos problemas do território na criação de uma intervenção efetiva, intersetorial e participativa.

Desejamos a todas uma excelente leitura!

[1] “As Promotoras Legais Populares (PLPs), conhecidas em diferentes países da América Latina também como “agentes multiplicadoras de cidadania”, são lideranças comunitárias que escutam, orientam, dão conselhos e auxiliam outras mulheres a ter acesso à justiça e aos serviços que devem ser procurados quando sofrem algum tipo de violação de seus direitos. Além do papel orientador, as PLPs compartilham informações e promovem o uso instrumental do Direito no dia a dia de mulheres para efetivação dos seus direitos.”



CAPÍTULO 1. ESPAÇOS URBANOS SEGUROS

CAPÍTULO 1. ESPAÇOS URBANOS SEGUROS

Neste capítulo, vamos discutir as lógicas e aspectos relacionados à produção de espaços urbanos seguros. Refletiremos sobre o conceito de espaço urbano seguro e os fatores que produzem, ao contrário, ambientes inseguros. Também abordaremos os modos e possibilidades de ocupar o território, de modo que se torne um espaço seguro para seus moradores, assim como para as pessoas que trabalham ou se deslocam por ele. Trataremos das características ambientais do território e do manejo de elementos arquitetônicos que permitem pensá-lo e reorganizá-lo do ponto de vista da prevenção da violência e da criminalidade. Ao final do capítulo, trazemos alguns exemplos de intervenções e proposições práticas que utilizam os conceitos e estratégias discutidos.

1.1. Espaços urbanos seguros: uma introdução



Para começar, lançamos a seguinte reflexão:

- Quando pensamos em um espaço urbano seguro, o que nos vem à mente?
- E quando pensamos no espaço inseguro?

Para ajudar a pensar, começemos discutindo o conceito de segurança. Podemos pensar que, em qualquer sociedade existe conflito, mas ele não necessariamente resulta em violência ou insegurança. Então, em alguma medida, podemos dizer que segurança tem a ver com resolver, de forma pacífica, os conflitos que surgem? Ao falar em segurança, também se pensa em viver uma vida com dignidade, com garantia de liberdade e com integridade.

Consideremos, nesse sentido, o seguinte conceito de segurança cidadã, formulado com base em Serrato (2007):

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 sua prevenção e/ou controle.

Mais do que um conceito, tal como presente na definição acima, a **segurança cidadã** expressa um paradigma de intervenção calcado nas seguintes características:

- a) integralidade;
- b) transversalidade;
- c) intersetorialidade;
- d) pluralidade de intervenções e de atores estatais e não estatais;
- e) responsabilidade de toda a sociedade;
- f) continuidade entre a segurança da casa e da rua;
- g) foco nos cidadãos.

Isso quer dizer que, quando pensamos a **segurança** a partir dessa perspectiva, precisamos pensar que sua garantia depende não apenas de uma **política de segurança pública**, mas se articula a muitas outras ações e intervenções. “A segurança humana é um termo amplo que inclui a segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política” (SERRATO, 2007, p.4). Assim, de fato, a segurança está atravessada por uma variedade de dimensões, de modo que, para a redução da insegurança e da violência, é necessário atuar nas suas diversas causas.

Além disso, como os problemas relacionados à insegurança e violência são **multicausais** e resultantes dos problemas cotidianos de uma dada comunidade, as políticas e intervenções não serão as mesmas nos diferentes territórios. Isso porque nem todas as comunidades têm as mesmas causas para as formas de violência e insegurança prevalentes em seu território.

Assim, para alcançar o objetivo maior da segurança cidadã, o de **garantir os direitos e a cidadania de todos e potencializar a convivência democrática**, precisamos de uma atuação transversal e intersetorial; plural e integrada; promovida não apenas por atores estatais, mas também da sociedade civil; por fim, uma intervenção focada na garantia de direitos dos e das cidadãos.



Freepik.

Passemos então à discussão dos possíveis fatores causadores da insegurança e da violência nas comunidades, dado que essa identificação é indispensável para planejarmos as intervenções mais adequadas para cada território.

1.2. Fatores ou dimensões que podem afetar negativamente a convivência comunitária e cidadã

Os atores empenhados em planejar possíveis intervenções voltadas para produzir um espaço urbano seguro devem, sob a ótica que estamos tratando, identificar os possíveis fatores causadores dos conflitos, para impedir que possam culminar em violência, além dos fatores relacionados à insegurança de uma maneira geral.

Mas quais seriam esses aspectos? A seguir, apontamos aqueles que geralmente considerados como fatores ou dimensões que podem afetar negativamente a convivência no território.

Crimes e desordens prevalentes no território

No planejamento de uma intervenção voltada à promoção de espaços seguros, é evidente a importância de se identificar as formas de violência e criminalidade comumente presentes no território. Assim, a partir de diferentes fontes de informação, oficiais (estatísticas e boletins produzidos pelos órgãos ligados à segurança pública e outras pastas) e não-oficiais (informes produzidos por organizações da própria comunidade, jornais etc.) é importante identificar:

- a) **quais** são os crimes e violências afetam os territórios;
- b) **quando** ocorrem (ou seja, quais são os períodos em que prevalecem determinados tipos de violência);
- c) outras circunstâncias que indicam **modo** e **lugar** de ocorrência de crimes ou violência (por exemplo, se coincide com maior consumo de álcool ou se está concentrada em determinados espaços do território);

- d) quais são os **atores ou organizações** responsáveis (por exemplo, se as violências são cometidas por indivíduos, de forma ocasional, ou se indicam a presença de organizações ou grupos);
- e) se houve utilização de **arma** (arma de fogo/arma branca, ou não);
- f) e se é possível identificar o **vínculo entre vítima e agressor**.

Violência doméstica e violência contra a mulher



Freepik.

A violência doméstica e a violência contra a mulher em geral merecem atenção especial. Em espaços e comunidades marcados por violência doméstica, é possível notar a reprodução dessa violência nas ruas.

A família é a primeira referência que se tem sobre as formas e os modelos de interação na estrutura social. Nela se reproduzem as estruturas de poder provenientes de valores, normas, obrigações e responsabilidades que são aceitas espontaneamente pelos indivíduos. Essas são carregadas de representações de dominação e subordinação, e são acompanhadas de seus respectivos mecanismos de perpetuação, entre eles, a violência, em quaisquer de suas manifestações – física, psicológica, sexual, entre outras (SERRATO, 2007, p.8).

Por isso, essa forma de violência representa uma variável importante a ser considerada na redução do problema da insegurança prevalentes não apenas nos espaços domésticos e privados, mas também no espaço público.

Fatores de risco

Fator de risco é qualquer situação que aumente as chances ou oportunidades de ocorrência de uma violência ou situação de insegurança. Eles podem ser individuais, quando se refere a fatores relacionados a uma dimensão pessoal ou biográfica; sociais ou culturais, quando está relacionado ao pertencimento a determinado grupo social ou cultural; ou espaciais, quando está associado a determinado espaço geográfico.

Por exemplo:

- a) ser mulher aumenta as chances de sofrer violência doméstica (fator de risco individual);
- b) a vulnerabilidade socioeconômica aumenta a probabilidade de ser vítima de crimes urbanos (fator de risco social);
- c) as residências de um bairro degradado têm maiores chances de serem alvos de arrombamento e furto (fator de risco espacial).

Ineficácia institucional

Podemos conceituar **instituições** como o conjunto de regras, mecanismos e processos que organizam a forma com a qual atores e órgãos estatais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas devem atuar. Assim, **eficácia institucional** se referiria à capacidade do Estado e seus órgãos de implementar as políticas públicas e realizar seus objetivos como, por exemplo, efetivar os direitos previstos em dada sociedade.

Envolve, portanto, a existência de estruturas e recursos, como atores e equipamentos públicos, organizados de forma centralizada ou capilarizados nos territórios, capazes de levar a efeito as políticas públicas e prover os serviços sociais para os diferentes segmentos, incluindo o processamento dos conflitos e a intervenção sobre os problemas sociais.

Logo, a **ineficácia institucional** diz respeito à inexistência de estrutura e recursos públicos em determinado território, ou à incapacidade de fazer valer os objetivos das políticas públicas. No campo da insegurança, a ineficácia institucional pode ser percebida pela ineficácia da polícia, pela sensação de impunidade ou até mesmo pela inexistência ou atuação precária de outros atores estatais no provimento de serviços sociais básicos, como saúde, educação, assistência social, moradia, entre outros.

Ausência de infraestrutura e capital social

Infraestrutura social (também chamada de “organização social”) e capital social são elementos importantes para a consolidação de estruturas democráticas e para o desenvolvimento da comunidade.

Quando falamos de infraestrutura ou “organização” social, estamos nos referindo tanto às redes de serviços formais existentes na comunidade quanto aos aspectos da organização da própria comunidade. Nesse sentido, o termo “capital social” está associado ao conjunto aos níveis de confiança interpessoal, à existência de associações comunitárias e redes informais que permitem as trocas humanas e que também sustentam as instituições sociais. O capital social surge de diferentes formas de organização e interação oriundas da comunidade, tais como as redes de amizade e grupos informais de suporte mútuo, pequenos grupos de voluntários, clubes e associações. É importante também para instituir os controles sociais informais, que consistem em uma série de normas e regras acordadas em comum.

O crescimento urbano desordenado, que acomete não apenas, mas sobretudo as grandes cidades, está relacionado às violências urbanas de várias maneiras. A falta de planejamento urbano pode gerar, por exemplo, informalidade e descrença nas instituições; e, junto aos problemas de acesso a direitos e serviços básicos, pode redundar em violação da ordem pública.

Para fazer frente a esses processos, a mobilização da rede de atores e instituições informais da própria comunidade pode ser fundamental para fomentar uma cultura de proximidade e convivência cidadã, pertencimento e responsabilização dentro da própria comunidade.

Contexto urbano inadequado

A arquitetura urbana e a segurança costumam estar vinculados; em geral, observa-se que crimes e desordens podem ocorrer com mais frequência em locais degradados. Por exemplo, em ruas com pouca iluminação, geralmente há maior ocorrência de violências do que em locais bem iluminados. Além disso, áreas urbanas degradadas podem passar a impressão de descuido, atraindo por isso comportamentos que costumam ser classificados como “desordem”, tais como pichação e outras formas de depredação do patrimônio público, invasão de terrenos abandonados, descarte de lixo e entulho etc.

1.3. Como ocupar e requalificar o território? Para quê? Para quem?

Vamos começar esta seção analisando o seguinte excerto:

Lagoinha é Cemitério do Bonfim, onde defunto tem moradia garantida, com sala, copa, cozinha, três quartos e área de lazer. Falando em cemitério, Lagoinha tem a loira mais falsa do que nota de mil reais. Todo mundo jura que viu na porta do cemitério. É a Loira... do Bonfim.

Lagoinha é ogum, xangô, oxóssi, oxum, candomblé, umbanda, católica, ortodoxa e evangélica. É a tradicional família mineira convergente com a malandragem e com a boemia. É imigrante, italiana, francesa, portuguesa, chilena, uruguaia, argentina e alemã. É o mundo, o mundo! É Itapecerica, IAPI, Buraco Quente, Casa da Loba, Sarau das Cachorras, carnaval gafeira, samba, taticabum...

Então quer dizer que Lagoinha é festa o tempo todo? Nãoooo, Lagoinha não é festa o tempo todo. Lagoinha é política!
BARCELOS, [2019 apud PENIDO, 2019].

Para começarmos a pensar como é possível (re-)ocupar e revitalizar uma comunidade, é importante refletimos sobre alguns aspectos.

Em primeiro lugar, **que espaço é esse? Quais são os significados**, tradições, populações, usos e sentimentos comumente vinculados a essa comunidade?

Além disso, **quem são as pessoas** que habitam esse território, ou que o ocupam de outras formas, por exemplo, trabalhando ali? Quem compõe a **rede de atores locais**, parceiros e **organizações** do território?

Sua lista poder incluir: os moradores, trabalhadores, comerciantes, igrejas, clubes desportivos, associações comunitárias, empreendimentos locais, entre muitos outros. Quem mais?

Também é importante identificarmos a **infraestrutura formal do território**, formada pelos equipamentos públicos e o patrimônio arquitetônico. Ou seja, ela engloba a estrutura urbana local, como os serviços e equipamentos existentes relacionados às políticas de habitação, educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente bem-cuidado e transporte, entre outros.

Além dos alguns aspectos relacionados ao patrimônio arquitetônico, ao uso do espaço público e o estado de conservação do território.

A próxima lista apresenta um conjunto não exaustivo desses elementos, que pode auxiliar na identificação a ser realizada em seu território:

- a) Centros de Referência de Assistência Social;
- b) Unidades Municipais de Ensino Infantil e Escolas Municipais e Estaduais;
- c) Faculdades e Centros Universitários;
- d) Centro Integrado de Atendimento à Mulher;
- e) Fica Vivo!;
- f) Mercado Popular;
- g) Centro Cultural;
- h) Academia da Cidade;
- i) Praças;
- j) Rodoviária.

Esse mapeamento de atores, organizações e infraestrutura é relevante, pois torna possível em seguida pensar: como essa rede formal e informal pode **atuar na recuperação de áreas degradadas?** Como ela pode ser mobilizada de forma a colocar em marcha, para além dos serviços já existentes, outros processos de requalificação e promoção de uma comunidade mais segura?

Abaixo, elencamos algumas possibilidades:

Papel dos grupos comunitários:

- a) melhoria da organização dos moradores, desenvolvimento das redes de amizades e cooperação mútua;
- b) atendimento a grupos vulnerabilizados, ações de *advocacy* e *visibilidade*;
- c) ações para demandar melhora ou oferta de serviços e equipamentos públicos;
- d) *lobby* protagonizado por grupos de moradores pode impactar proprietários e locatários para que atendam suas demandas;
- e) criação e oferta de serviços para a população local, tais como grupos de estudos e atividades no contraturno, serviço de creche comunitária, aconselhamento psicossocial, atividades para idosos e atividades culturais em geral;
- f) criação de áreas e oportunidades de convivência, tais como espaços limpos e verdes, centros comunitários, bibliotecas comunitárias, centros culturais, festas e eventos beneficentes;

- g) manutenção de pequenos projetos comunitários, como lojas de aluguel de ferramentas de jardinagem ou hortas comunitárias;
- h) organização de mutirões de limpeza urbana, campanhas contra o descarte inadequado de lixo, disseminação de padrões positivos de comportamento masculino, fomento da responsabilidade coletiva pelas pessoas que vivem no mesmo bairro;
- i) atividades que envolvam jovens e idosos;
- j) esforços para mudar aspectos físicos da vizinhança, criando um cenário mais agradável, por meio da implementação de novos jardins ou remoção de objetos abandonados nas ruas;
- k) ações para resgatar a memória cultural e artística da comunidade, e preservar o patrimônio arquitetônico local;
- l) jornal comunitário para promover a comunicação e acesso à informação para os moradores;
- m) atendimento de pessoas em situação de rua, com a oferta de banhos, comida, roupas, aconselhamentos e atendimentos espirituais (serviços geralmente oferecidos por centros religiosos).

Em suma, a reflexão sobre quem são essas pessoas e organizações que compõem a rede de atores locais, e as formas por meio das quais ocupam esse território nos ajuda a pensar também a lógica e a importância dos espaços de convivência e de lazer e a promoção de uma cultura de proximidade e de convivência inclusiva.

Nos capítulos seguintes, vamos aprofundar vários dos aspectos tratados nas seções iniciais deste capítulo. Por ora, vamos nos deter um pouco mais sobre como o cenário urbano se relaciona à ocorrência de crimes e violências.

1.4. Arquitetura, “crime” e “desordem” no contexto urbano

O objetivo desta seção é aprofundar no debate de algumas das principais bases conceituais e empíricas que estruturam a discussão sobre a relação entre as configurações do espaço urbano e a consolidação de determinados padrões de violência e criminalidade. Para tanto, apresentaremos, em linhas gerais, alguns conceitos-chave da **Teoria da Prevenção Criminal através do Design Ambiental** (*Crime Prevention Through Environmental Design – CPTED*).

É importante retornarmos que, até o final dos anos 1980, a temática da **desordem urbana** no Brasil sempre foi abordada pelo poder público a partir dos impactos negativos que tais elementos projetavam sobre as dinâmicas de uso e ocupação dos territórios, bem como sobre os mais diversos setores da economia nacional. A deterioração física de largas porções do território urbano, bem como a ocupação irregular, desordenada e precária de outras tantas áreas eram quase que exclusivamente tratadas a partir de sua relação com problemas habitacionais e migratórios, assim relacionados aos prejuízos que causavam para o mercado imobiliário, de turismo, de seguros etc.

A partir dos anos 1990, a questão da desordem urbana começou a assumir centralidade nos debates da área da segurança pública. A partir de extensos programas de pesquisa já consolidados nos Estados Unidos e na Europa, começou-se a ter mais evidências sobre a complexa estrutura de relações que se estabelece entre a presença de elementos de desordem física/social e a consolidação de padrões de violência e criminalidade em determinadas regiões das grandes cidades.

Por um lado, destacam-se **elementos de desordem física e estrutural** presentes nos ambientes, tais como prédios e casas abandonadas, lixo nas ruas, pichações, lotes vagos, ruas esburacadas, falta de iluminação pública etc. Por outro, a temática da **desordem urbana** também se caracteriza pela observância de elementos associados ao que se define como “desordem social”, tais como mercados abertos e ostensivos de venda de drogas, cenas de uso de entorpecentes em ambientes públicos e áreas de circulação, comércio ostensivo de produtos ilegais ou contrabandeados, prostituição, ocupações ilegais de áreas públicas, entre outros.



Fonte: BELO HORIZONTE, 2020

O que diversos estudos têm apontado é que a concentração de vulnerabilidades estruturais e sociais nos territórios urbanos (e a consequente consolidação de regiões fortemente caracterizadas por aquelas duas dimensões de desordem) constituem contexto propício para o surgimento e a instalação de dinâmicas de violência e criminalidade.

Desde já, no entanto, é importante observarmos que a hipótese da associação entre desordem urbana e crime sustenta-se em pressupostos que se influenciam mutuamente, formando um mecanismo social retroalimentado: por um lado, a presença de elementos de desordem física e social ajudam a erodir uma série de atributos comunitários e associativos que atuam na prevenção do crime e da violência; por outro lado, a própria consolidação de dinâmicas de violência e crime em determinados territórios contribuem, eles mesmos, para o recrudescimento dos elementos de desordem física e social, tornando as áreas afetadas socioeconomicamente menos atrativas para o afluxo de investimentos públicos e privados e corroendo a capacidade autorregulatória e associativa das comunidades.

No contexto brasileiro, a discussão sobre espaço urbano e criminalidade tem adquirido grande centralidade ao longo dos últimos anos, sobretudo em função da participação cada vez mais sistemática dos municípios na concepção e implementação de políticas públicas de segurança. Com a ampliação do entendimento sobre como fenômenos de violência e criminalidade relacionam-se com as configurações socioespaciais, as políticas locais de gestão das cidades ganham maior importância; o poder municipal, junto com iniciativas sociais e comunitárias, adquire protagonismo na busca de soluções para tais problemas.

A prevenção do crime através do design ambiental (CPTED)

Conforme já destacamos, a literatura que se dedica a compreender a relação entre desordem urbana, violência e criminalidade subdivide o fenômeno em dois eixos complementares:

- a) desordem física/estrutural;
- b) desordem social.

A partir dessa subdivisão, buscam não apenas identificar quais elementos podem ser utilizados para caracterizar tais dimensões, mas também compreender como elas se correlacionam com maiores ou menores níveis de violência e criminalidade.

Os estudos elencam uma série de variáveis caracterizadoras das dimensões de desordem física/estrutural e de desordem social. Algumas pesquisas também apresentam indicadores relacionados à ideia da constituição de “espaços defensáveis” ou a estratégias de prevenção criminal através de design ambiental (CPTED).

Em termos gerais, a ideia de prevenção à criminalidade por meio do aproveitamento de recursos do ambiente urbano se baseia na premissa de que o espaço físico estabelece, em muitos sentidos, uma relação dialética com o espaço social. Especialmente nas cidades, as relações sociais se territorializam e moldam o espaço físico, ao mesmo tempo em que são profundamente influenciadas por ele. Nesse sentido, o manejo de determinados elementos do espaço físico pode influenciar modos de vida e de uso dos territórios.

E é nesse sentido que as teorias de prevenção à criminalidade por meio do design ambiental trabalham com a ideia de que seria possível planejar o ambiente urbano de modo que ele se constitua em elemento de prevenção à criminalidade, redução do medo e incremento da qualidade de vida.

De acordo com esta perspectiva, seis elementos ou orientações precisam ser observados quando se pensa a relação entre segurança pública e espaço urbano:

- a) **territorialidade**: refere-se à maior ou menor capacidade que determinados espaços têm de projetar percepções claras sobre os limites entre o público e o privado. Refere-se também a formas de ocupação legítima do território pelos seus moradores e demais usuários;
- b) **vigilância**: trata-se das configurações espaciais que dificultam ou potencializam mecanismos de vigilância formal e informal;
- c) **controle de acesso**: refere-se a mecanismos sociais, físicos, formais ou informais de controle de acesso das populações a determinados espaços. Relaciona-se à dimensão da apropriação do território por parte de seus moradores e usuários, mas também aos mecanismos de vigilância formal e informal que nele se estabelecem;
- d) **redução de alvos disponíveis**: esta dimensão diz respeito à maior ou menor capacidade que os territórios têm de atrair alvos potenciais de crimes ou gerar espaços que potencializam violências;

e) **suporte a atividades legítimas**: dimensão relacionada à apropriação do espaço público por parte de moradores e usuários para o desenvolvimento de atividades legítimas (esportes, lazer, reuniões comunitárias, manifestações culturais), em contraposição à utilização dos espaços para o desenvolvimento de modalidades criminais;

f) **gerenciamento e manutenção da imagem**: refere-se à maior ou menor capacidade que os territórios têm de se manterem bem-cuidados, ordenados e apropriados por suas comunidades.

A partir desses elementos, busque responder à seguinte reflexão:

a) no território em questão, que rua ou região lhe causa sensação de insegurança, sobretudo quando está a pé?;

b) identifique os elementos desse espaço que podem estar gerando essa sensação. Em seguida, faça uso das orientações anteriores para pensar em possibilidades de manipulação do espaço e/ou da arquitetura ambiental para resolver esse problema.



1.5. Colocando em prática

Diante das questões conceituais discutidas anteriormente, torna-se importante pensar em que medida as dimensões analíticas relacionadas à ideia de *prevenção do crime através do design ambiental* podem ser apropriadas para se pensar intervenções reais nos diferentes territórios da cidade. Assim, trazemos alguns casos práticos que podem servir de base para as discussões sobre as ações que podem ser tomadas em seu território.

Dimensões do desenho urbano e criminalidade violenta

Uma pesquisa realizada em um aglomerado do município de Belo Horizonte (SOUZA, 2010) se baseou na observação sistemática de cem (100) endereços nos quais houve pelo menos um homicídio, entre 2000 e 2006. A pesquisa incluiu também um grupo de controle, tendo sido comparados 100 (cem) endereços correspondentes onde não foram cometidos esse mesmo crime, dentro da mesma comunidade.

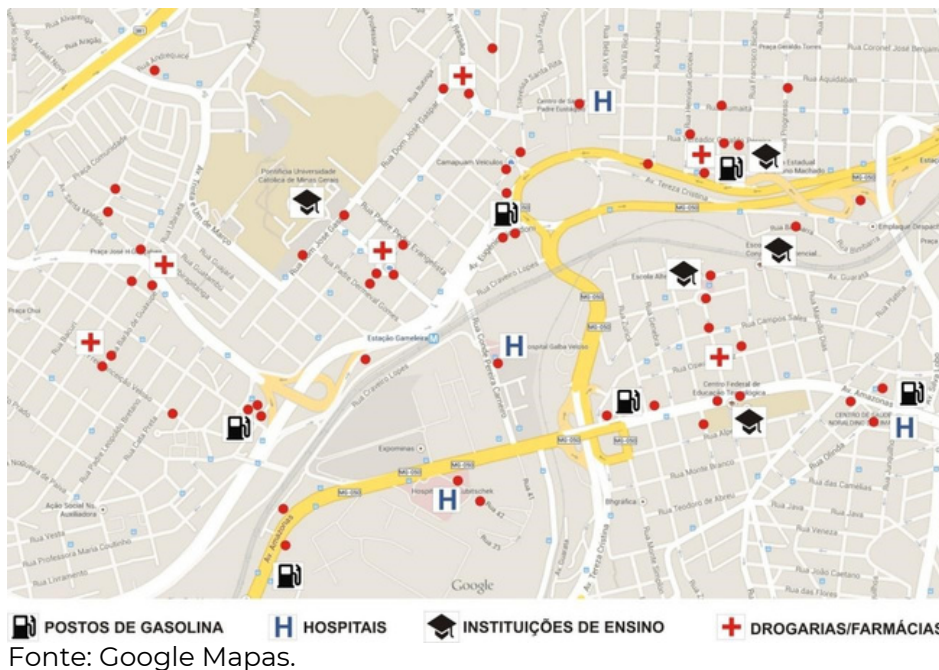
Os resultados mostraram que esses crimes tinham mais chance de ocorrer em espaços com configurações específicas, os quais facilitariam o cometimento do crime, bem como reduziriam a quantidade de esforços e recursos necessários para escapar da vigilância. Essas configurações estariam caracterizadas: pela venda de drogas ilegais, a proximidade de bares, a preponderância de esconderijos, a existência de rotas de fuga e uma paisagem urbana irregular que limita a vigilância por parte de residentes e do público em geral.



Fonte: SOUZA, 2010[LG1] .

Determinantes espaciais de furtos e roubos a automóveis

Outra pesquisa analisou os determinantes de crimes de furtos e roubos a automóveis em um bairro de Belo Horizonte. O bairro está localizado em uma região populosa e possui a maior incidência de roubos a veículos em comparação com as demais regiões do município. O mapa temático a seguir foi elaborado de maneira a indicar os elementos espaciais que podem explicar o padrão encontrado para os registros de ocorrência nesta localidade.



A análise dos padrões das ocorrências indicou haver correlação entre as áreas de maior incidência desses crimes e sua proximidade com possíveis rotas de saída (em amarelo, no mapa), sugerindo ser este um dos elementos facilitadores. Outro elemento destacado foi a concentração de ocorrências nas proximidades de escolas e faculdades, farmácia, postos de gasolina e hospitais. Os analistas constataram que, nesta localidade, as escolas e faculdades não possuíam estacionamentos fechados e controlados.

Ademais, os horários de maior incidência dos crimes, entre 18h e 0h, reforçaram a hipótese de que estariam relacionados aos tipos de estabelecimentos indicados, com funcionamento no horário noturno. Uma análise dos registros policiais sobre os autores conhecidos revelou características de seu perfil: parte deles mora na própria região (63 indivíduos), mas a maior parte é de outros bairros (93). Resulta, assim, que a grande circulação de automóveis atrairia ofensores de outras localidades. Identificou-se ainda que muitos deles participam de quadrilhas especializadas em roubos de veículos, os quais são destinados para desmanches, para cometimento de outros crimes e para receptação.

Quando se analisou o perfil das vítimas e de alvos em potencial, os analistas reforçaram duas dimensões: atratividade e exposição, referindo-se ao grande número de carros em circulação na região, bem como de circulação de residentes e estudantes. Outras características da localidade podem reforçar sua atratividade: muitos que circulam no local tem uma relação de “baixo pertencimento” com o bairro, pois é seu local de trabalho ou estudo, e não de moradia.

A análise dos padrões das ocorrências indicou haver correlação entre as áreas de maior incidência desses crimes e sua proximidade com possíveis rotas de saída (em amarelo, no mapa), sugerindo ser este um dos elementos facilitadores. Outro elemento destacado foi a concentração de ocorrências nas proximidades de escolas e faculdades, farmácia, postos de gasolina e hospitais. Os analistas constataram que, nesta localidade, as escolas e faculdades não possuíam estacionamentos fechados e controlados.

Ademais, os horários de maior incidência dos crimes, entre 18h e 0h, reforçaram a hipótese de que estariam relacionados aos tipos de estabelecimentos indicados, com funcionamento no horário noturno. Uma análise dos registros policiais sobre os autores conhecidos revelou características de seu perfil: parte deles mora na própria região (63 indivíduos), mas a maior parte é de outros bairros (93). Resulta, assim, que a grande circulação de automóveis atrairia ofensores de outras localidades. Identificou-se ainda que muitos deles participam de quadrilhas especializadas em roubos de veículos, os quais são destinados para desmanches, para cometimento de outros crimes e para receptação.

Quando se analisou o perfil das vítimas e de alvos em potencial, os analistas reforçaram duas dimensões: atratividade e exposição, referindo-se ao grande número de carros em circulação na região, bem como de circulação de residentes e estudantes. Outras características da localidade podem reforçar sua atratividade: muitos que circulam no local tem uma relação de “baixo pertencimento” com o bairro, pois é seu local de trabalho ou estudo, e não de moradia.

Redução de oportunidades criminais a partir de mudanças implementadas no ambiente

Os criminólogos Ronald Clarke e John Eck se tornaram conhecidos por sua teoria da redução das oportunidades criminais (CLARKE; ECK, 2005). Como o próprio nome já indica, essa teoria propõe intervenções em segurança pública também a partir de manipulações do ambiente que busquem reduzir oportunidades para que indivíduos cometam crimes.

O êxito dessas mudanças dependeria, fundamentalmente, de que as mudanças na situação e no ambiente sejam percebidas como fatores adversos, ou seja, fatores que dificultem ou aumentem o esforço e os riscos de uma ação ilegal, ou diminuam suas recompensas.

Os autores exemplificam suas propostas a partir de vários exemplos, parte deles sumarizadas a seguir:

- a) o uso de copo de plástico em bares ou em eventos que reunissem muitas pessoas poderia reduzir o risco de ferimentos intencionais ou não intencionais;
- b) pintar muros pichados ou reparar rapidamente atos de vandalismo seriam formas de negar os benefícios da ação, ou mesmo de reduzir a tentação de atos de depredação posteriores, pois sinalizam que há pessoas preocupadas com o patrimônio (individual ou público);
- c) realizar campanhas (“se beber não dirija”), instituir radar de velocidade, impor regimentos (registro em hotel) ou filmar saída de locais públicas (bibliotecas, por exemplo) são maneiras de alertar a consciência, controlar desinibidores e auxiliar o comportamento “em conformidade com a lei”.

As técnicas de redução de oportunidades são bastante utilizadas em processos voltados à criação de um “espaço defensável”. Contudo, é sempre importante estar atento às iniciativas levadas a cabo, buscando não incorrer em artifícios que imponham: formas de selecionar comportamentos que não devem ser criminalizados; que reforcem estigmas de grupos sociais já vulnerabilizados; ou mesmo restrinjam o acesso de pessoas aos espaços públicos, pois desta maneira estaríamos produzindo um resultado contrário ao desejado, que é o de potencializar e democratizar os espaços da cidade.

Incrementar e potencializar a iluminação e a vigilância natural

Há alguns anos, uma pesquisa foi realizada em uma comunidade da cidade de Santiago do Chile. Foi apresentado um mapa para uma parte de moradores da área, solicitando que indicassem os locais que consideravam menos seguros. Curiosamente, na maioria dos locais apontados não havia registros de crimes; mas, em contrapartida, constatou-se que eram locais com pouca luminosidade.

O exemplo ilustra como a sensação de insegurança e a não ocupação de determinados espaços da comunidade geralmente estão ligados à baixa iluminação. Assim, ações que busquem aumentar a luminosidade ou mesmo que aproveitar e incrementar a iluminação natural já existente são muito relevantes não apenas para reduzir a insegurança, mas potencializar a ocupação de espaços sub ou mal utilizados.

Com isso, também se incrementa a chamada “vigilância natural”. Por exemplo, o espaço deve ser acessível: a cidade não deve ser um lugar por onde passam apenas os mais “fortes”. Rampas de acesso e calçadas amplas devem permitir a mobilidade de pedestres e cadeirantes. As praças, por sua vez, não precisam ter apenas bancos e jardins ou serem meros locais de passagem. Podem ter quadras para a prática de esportes, para deixá-los mais agradáveis e atrativos, e fazer com que as pessoas saiam de casa ou fiquem mais tempo nas zonas públicas, praticando a vigilância natural, mesmo que inconscientemente.

O uso ininterrupto dos ambientes públicos e áreas de vivência aumentam a vigilância natural, promovem o sentimento de territorialidade e identificação com o ambiente e, conseqüentemente, diminuindo a incidência de crimes.

Planejamento urbano, comunidade e diversidade

Em 1961, a cientista política, economista e urbanista Jane Jacobs escreveu *Morte e vida das grandes cidades*, tornando-se uma das maiores influências não apenas do campo do planejamento urbano, mas também da segurança pública. A obra foi escrita em meio ao avanço do chamado planejamento modernista, que impactou sobremaneira as cidades americanas. Entre seus resultados estariam a construção de grandes conjuntos habitacionais, em terrenos enormes e subutilizados, isolados, cheios de muros, ligados entre si por grandes avenidas cheias de carros e vazias de gente; bairros comerciais abarrotados durante o dia, mas desertos à noite; a destruição de bairros históricos e o surgimento dos subúrbios – bairros de classe média e alta construídos em zonas afastadas – desconectados da vida urbana.

Jacobs correlacionava o avanço desse tipo de urbanismo à “decadência” das cidades, pois ele impulsionaria uma restrição da vida ao espaço privado, provocando a “morte” da cidade enquanto espaço compartilhado de uso e convivência.

Para ela, a única forma de alimentar a vitalidade das ruas era a promover a diversidade: de usos, de escalas, de edifícios, de classes e de pessoas. Apenas essa mistura heterogênea garantiria que a rua fosse interessante o bastante para ocupá-la. Estar na rua é parte fundamental da experiência urbana, dizia Jacobs. As pessoas na rua fazem o comércio florescer, o espaço público ser bem cuidado e a cidade mais segura. Os “olhos da rua”, expressão que a tornou conhecida, nada mais são que os olhos dos vigilantes circunstanciais que todos se tornam ao usá-la de diferentes formas.

O planejamento urbano deve estimular e catalisar o maior espectro e a maior quantidade possível de diversidade de usos e pessoas em cada distrito da cidade grande. Deve propiciar uma interpenetração contínua de vizinhanças e distritos, cujos proprietários e usuários possam dar uma grande contribuição mantendo a segurança dos espaços públicos, de modo que estranhos sejam um trunfo e não uma ameaça (JACOBS, 2009).

A requalificação dos espaços públicos e a recuperação de “cortiços” e vilas criariam, além disso, condições para convencer uma grande parcela dos moradores a permanecerem no território por livre escolha, fazendo com que a diversidade aumentasse sempre e a comunidade se mantivesse, tanto para os antigos residentes quanto para os moradores que se incorporassem a ela.

Outras iniciativas sugeridas por Jacobs seriam:

- a) combater a existência das zonas de fronteiras desertas e ajudar a promover a identificação das pessoas com os distritos que são extensos;
- b) criar formas de enriquecer os contatos internos e externos, de maneira suficiente para lidar bem com problemas da vida nas grandes cidades, que são necessariamente difíceis, inevitáveis, mas naturais;
- c) transformar a autodestruição da diversidade e outros usos indiscriminados do dinheiro em forças construtivas, impedindo, por um lado, que haja possibilidade de degradação e, por outro, estimulando um bom ambiente econômico para os projetos pessoais;
- d) promover e compreender a ordem funcional da comunidade, ao contrário de impedi-la e negá-la;
- e) ser participativo, contando com os efeitos benéficos da mobilização social sobre a concepção, a gestão e o acompanhamento das intervenções.

1.6. Considerações finais

Nesse capítulo, avançamos em uma discussão que pode ser pensada em duas principais frentes:

- a) a primeira diz respeito a elementos arquitetônicos e urbanísticos do território que se relacionam com maiores ou menores percepções de risco e insegurança;

b) a segunda relaciona-se não apenas a dimensões do associativismo comunitário, mas também a percepções locais sobre o poder público e sua atuação no enfrentamento à violência e à criminalidade.

De um lado, buscamos tentar compreender quais aspectos de desordem territorial existentes em determinada região são percebidas pelos moradores como relacionados às suas percepções de medo e insegurança.

Por outro, também avaliar em que medida determinados elementos da vivência em comunidade e da relação da população local com o poder público podem servir de facilitadores (ou dificultadores) para o desenvolvimento de espaços de vitalidade urbana e de uma intervenção.

Esperamos que essas reflexões tenham incitado observações, interpretações e ideias a serem aplicadas em seu território. No último capítulo do guia (Capítulo 4), sugeriremos uma metodologia participativa, a partir da qual seja possível desenhar e planejar uma intervenção. Antes disso, iremos aprofundar em outros aspectos importantes a serem observados: o enfrentamento às violências contra as mulheres e formas de promoção de seus direitos (Capítulo 2) e os usos de abusivos de drogas no território (Capítulo 3).

REFERÊNCIAS BÁSICAS

BARCELOS, Cida. *A dama Geni e o malandro da Lagoinha*. Direção: Cida Barcelos e Jefferson Veloso. Belo Horizonte, [2019].

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção. *Diagnóstico de cenas de uso de drogas no complexo da Lagoinha*. Belo Horizonte: PBH, 2020.

Clarke, Ronald V.; Eck, John E. *Crime analysis for problem solvers in 60 small steps*. Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services, 2005.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

SERRATO, Héctor Riveros. *Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação*. Projeto regional de governabilidade local para a América Latina. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007.

Souza, E. *Situational factors in homicides in a violence-ridden brazilian favela*. Dissertation submitted to the Graduate School-Newark Rutgers, The State University of New Jersey, 2010.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

CARNEIRO, Leandro Piquet. *Políticas locais de segurança pública: o desafio do controle da desordem*. São Paulo: Rede de Economia Aplicada, 2012. (Working Paper, 027).

COZENS, Paul; LOVE, Terence. A Review and Current Status of Crime Prevention through Environmental Design (CPTED). *Journal of Planning Literature*, v. 30, n.4, Nov. 2015.



PENIDO, Bruno Gomes Notini. *Análise de um território urbano: a Lagoinha sob as lentes da infraestrutura social e da inovação*. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Ecologia social do medo: avaliando a associação entre contexto de bairro e medo de crime. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 155-170, 2013.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo; FERREIRA, Maria Paula; BITAR, Sandra. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. **Estudos Avançados**, v.17, n.47, p. 97-128, abr. 2003.



O capítulo 1 foi elaborado por Letícia Godinho, Luís Felipe Zilli e Karina Rabelo Leite Marinho.



CAPÍTULO 2. PROMOTORAS POPULARES DE CIDADANIA E DIREITOS DAS MULHERES

CAPÍTULO 2. PROMOTORAS POPULARES DE CIDADANIA E DIREITOS DAS MULHERES

Neste capítulo buscaremos compreender o trabalho das Promotoras Populares no contexto do enfrentamento das violências contra as mulheres e a defesa de seus direitos. Para tanto, discutiremos a atuação das promotoras populares, assim como questões básicas relacionadas à luta das mulheres por seus direitos. Trataremos da origem das vulnerabilidades e das violências infligidas contra as mulheres; também abordaremos a rede e as principais políticas que estão em ação contra essas violações.

2.1. Promotoras Populares: conceito e práticas

Neste ponto do Manual, vamos discutir o conceito de Promotoras Populares e sua atuação prática. Vamos começar?

Para iniciar nossa reflexão, sugerimos que você construa uma frase usando pelo menos quatro das palavras abaixo:

Promover Promotoras Cidadania Direitos Vulnerabilidade Mulheres
Defesa Comunidade Indivíduos Populares Participação Gênero

Com certeza, sua frase expressa a preocupação com a defesa dos direitos das mulheres em situação de vulnerabilidade, não é mesmo? Ou talvez você esteja se perguntando como promover e defender os direitos coletivos de meninas e adolescentes em sua comunidade. Pode estar curiosa para saber mais sobre como atuar para promover e resgatar a cidadania de mulheres de forma participativa ou estar preocupada com o enfrentamento à violência de mulheres em situação de vulnerabilidade em um território.

Então você irá se identificar com essa formulação que elaboramos:

Promotoras Populares de Cidadania e Defesa Comunitária são mulheres que exercem ou desejam exercer papel de referência comunitária em defesa de direitos coletivos, lutando pela igualdade de gênero, pelo enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, debatendo temáticas como as opressões estruturais sofridas pelas mulheres, os dilemas que elas vivem no mundo do trabalho, as formas de violência que as atingem e acesso das mulheres à cidade e aos equipamentos públicos de saúde, educação, segurança dentre outros.

Nesse sentido, fica explicitado e demarcado o papel da Promotora de Cidadania e Defesa Comunitária. Mas, como colocá-lo em prática?

Isso não é tarefa simples, uma vez que no mundo prático, muitos desafios são colocados: financeiros, estruturais, de disponibilidade de recursos humanos e até mesmo de tempo para executar as atividades. Frente a um cenário de muitos problemas e situações cotidianos que pedem uma solução, você se pergunta: **quais os problemas a enfrentar primeiro, como começar?** Não se esqueça: para transformar devemos conhecer, concorda? Para isso, temos os **diagnósticos**, os tem o objetivo de balizar nossa prática à luz de conceitos teóricos.

Fique tranquila! No último capítulo, você irá enfrentar o desafio de elaborar um plano de ação e, para isso, irá conhecer metodologias para te auxiliar na elaboração de um diagnóstico situacional e aprender dicas valiosas para priorizar os problemas a serem enfrentados.



Freepik.

Por enquanto, propomos um outro exercício:

Faça uma lista do que você já sabe e o que você ainda não sabe sobre seu público e o território onde ele vive.

Exemplo:

- ✓ pessoas em situação de rua
- ✓ usuários de drogas em espaços públicos
- ✓ pobreza
- ✓ violência doméstica
- ✓ falta de equipamentos para o acolhimento de mulheres
- ✓ espaços públicos degradados

Mas, para elaborar um diagnóstico e subsidiar seu plano de ação, vamos começar trabalhando alguns conceitos.

Se você pensa em atuar para diminuir a vulnerabilidade das mulheres, você terá o desafio de mapear essas vulnerabilidades. Então, conheça os tipos de vulnerabilidade:

Vulnerabilidade pessoal (ou individual):

Analisar a vulnerabilidade individual depende do grau e da qualidade das informações que dispomos sobre o problema a ser enfrentado, da capacidade de elaborar essas informações e a aplicar no cotidiano. E não se esqueça do mais importante: a informação, por si só, não garante a resolução do problema. É preciso pensar em possibilidades efetivas de transformar a informação em prática efetiva.

Por exemplo: no caso da possibilidade de contaminação por HIV em uma relação sexual, um aspecto da vulnerabilidade individual está associado à falta de informação sobre o uso do preservativo em todas as relações. Assim, a informação só irá reduzir a vulnerabilidade de uma pessoa se ela tiver acesso ao preservativo.

Vulnerabilidade social:

No plano social, a vulnerabilidade está relacionada a aspectos sociais, políticos e culturais combinados, como: o acesso a informações, grau de escolaridade, disponibilidade de recursos materiais, poder de influenciar decisões políticas, possibilidades de enfrentar barreiras culturais etc.

Ou seja, a situação de vulnerabilidade social está relacionada com a exclusão de cidadãos e falta representatividade e oportunidades. Além disso, é um conceito multifatorial, ou seja, pode ocorrer por questões de moradia, renda, escolaridade, entre outros. Ainda, é importante ressaltar que a vulnerabilidade social não é sinônimo de pobreza, pois o conceito refere-se a fragilidade de um determinado grupo ou indivíduo por questões, que podem ser históricas, socioeconômicas ou de raça. (SANTOS, 2020).

A vulnerabilidade social pode ser entendida, portanto, como um espelho das condições de bem-estar social, que envolvem moradia, acesso a bens de consumo e graus de liberdade de pensamento e expressão, sendo tanto maior a vulnerabilidade quanto menor a possibilidade de interferir nas instâncias de tomada de decisão.

Já pensou como nossa cultura a desigualdade de gênero expõe as mulheres aos riscos de contaminação por HIV e outras DSTs e gravidez não planejada.? A dificuldade de negociar o uso do preservativo é uma vulnerabilidade social relacionada à dificuldade de as mulheres enfrentarem as barreiras culturais de gênero.

Vulnerabilidade institucional

No plano institucional, a vulnerabilidade está associada à existência de políticas e ações organizadas para o enfrentamento dos problemas. Pode ser avaliada a partir de aspectos como: a) compromisso das autoridades com o enfrentamento do problema; b) ações efetivamente propostas e implantadas por essas autoridades; c) coalizão interinstitucional e intersetorial (saúde, educação, bem-estar social, trabalho etc.)

No exemplo acima, uma política que alie a disseminação de informação sobre as formas de contágio, com distribuição gratuita de preservativo e debates para promover o empoderamento das mulheres no que diz respeito à questão sexual e reprodutiva teria grande potencial para diminuir as três formas de vulnerabilidade.

Por isso, não se esqueça de incluir esse mapeamento em seu diagnóstico!

Dicas importantes para a atuação de uma Promotora Popular:

- fortalecer vínculos com os atores da rede de proteção;
- estabelecer novas e possíveis parcerias e conexões;
- trocar experiências e vivências;
- compartilhar experiências entre as mais diversas áreas;
- construir e refletir sobre as políticas públicas que visem a garantia de direitos humanos.

Outras dicas valiosas para a elaboração do Plano de Ação:

- contar com a participação dos atores da comunidade;
- ter caráter intersetorial;
- usar metodologia participativa de acolhimento e escuta;
- ter como base a perspectiva dos direitos humanos.

Outra orientação importante é pensar em ações que contemplem a diversidade de nossa sociedade em termos de gênero, classe e raça e, para tal, é importante trabalhar esses conceitos e questões:

- a) O que é gênero? É igual a sexo?
- b) E raça, qual a relação entre raça e classe social em nossa sociedade?
- c) É possível pensar em ações para diminuir as desigualdades de gênero?
- d) Qual a relação entre violência e gênero?

Não se esqueça todo plano de ação terá maior potencial de alterar a realidade se estiver ancorado em uma concepção de **educação libertária**, ou seja, comprometida



Pexels.

com as mudanças sociais. Então, reflita na importância de criar espaços participativos com escuta das várias vozes que compõem o tecido social.

Pensando nisso, nas seções seguintes deste capítulo, preparamos alguns tópicos para discutir mais conceitos e refletir sobre algumas temáticas importantes em torno da atuação das Promotoras Populares.

Se quiser saber mais, deixamos dicas de dois vídeos muito interessantes sobre a atuação das Promotoras Populares:

<https://youtu.be/RxTVGiPWn58->

No primeiro deles, você irá conhecer um pouco mais sobre: quem são as promotoras de cidadania e defesa comunitária? Quais são seus sonhos, seus projetos? E como atuam coletivamente em suas comunidades?

<http://dialogoscomunitarios.org.br/acoes/evento>

O segundo foi produzido pela Associação Imagem Comunitária (AIC), e traz entrevistas com as Promotoras Populares presentes no evento “Saberes e Fazer das Promotoras Populares de Defesa Comunitária: Com Marielle, por todas”, ocorrido em 2018.

2.2. Gênero: por que tanto se fala sobre esse conceito e por que é importante compreendê-lo no contexto de atuação das Promotoras Populares?

Primeiramente, cabe explicar que o conceito de “gênero” foi pensado para se distinguir do conceito de “sexo”. Assim, enquanto sexo diz respeito a um atributo corporal, especificamente, à presença de órgãos genitais femininos ou masculinos que determinam e definem o que é “ser mulher” ou “ser homem”; o conceito de gênero se refere a uma **construção social**. Gênero traz a ideia de que homens e mulheres, ou o que entendemos como “feminino” e “masculino”, são produtos da realidade social. Portanto, tais diferenças são produzidas pelo conjunto de expectativas, sentidos e valores que são compartilhados e reproduzidos socialmente.

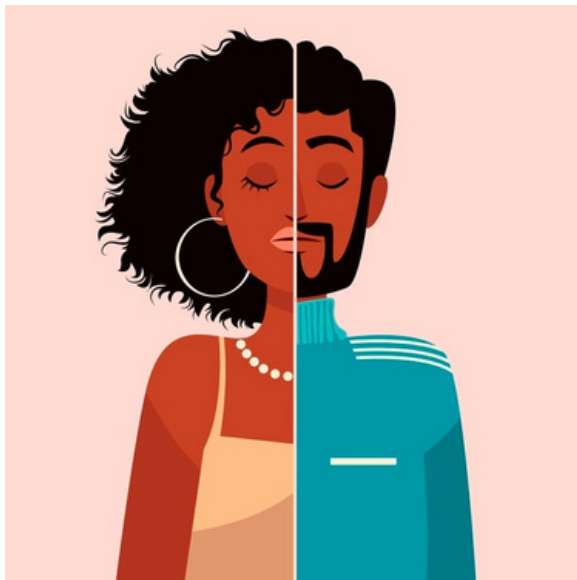


Freepik.

Por se tratar de uma construção social, ao longo de nossas vidas, somos socializadas a incorporar e reproduzir normas, comportamentos, valores em torno dos significados de “masculino” e “feminino”. Contudo, tais comportamentos esperados são carregados de **estereótipos**, que podem ser definidos como “a generalização e atribuição de valor (na maioria das vezes negativo) a algumas características de um grupo, reduzindo-o a estas características e definindo os ‘lugares de poder’ a serem ocupados” (BRASIL, 2009, p.35). Por exemplo, mulheres são comumente retratadas como seres mais frágeis e sensíveis do que homens; meninas gostam de brincar com utensílios domésticos, meninos com carrinhos; mulheres possuem pouca capacidade para chefiar uma equipe, entre outros.

O conceito de gênero também se refere à identidade subjetiva da pessoa e de sua vivência da sexualidade no ambiente sociocultural. Nessa perspectiva, em linhas gerais, a identidade de gênero tem a ver com a maneira como você se enxerga – homem, mulher ou não-binário. Por sua vez, a transexual possui uma identidade de gênero diferente do sexo designado no nascimento. E há pessoas que gostam de se “transvestir”, utilizar roupas e adereços que as identifiquem socialmente com o gênero oposto. Assim, a orientação sexual diz respeito à identidade sexual^[1]. Por exemplo, se você sente atração afetivo-sexual por pessoas do mesmo gênero (homossexualidade), por ambos os gêneros (bissexualidade) ou por pessoas do gênero oposto (heterossexual) (BRASIL, 2009, p.48).

[1] Identidade sexual: refere-se a duas questões diferenciadas: por um lado, é o modo como a pessoa se percebe em termos de orientação sexual; por outro lado, é o modo como ela torna pública (ou não) essa percepção de si em determinados ambientes ou situações. A identidade sexual corresponde ao posicionamento (nem sempre permanente) da pessoa como homossexual, heterossexual ou bissexual, e aos contextos em que essa orientação pode ser assumida pela pessoa e/ou reconhecida em seu entorno (BRASIL, 2009:112)



Freepik.

Como podemos observar, o conceito de gênero é complexo, sua compreensão está atrelada a um determinado contexto histórico e sociocultural, no qual homens e mulheres são posicionados de forma desigual na estrutura social. Por isso, podemos observar uma série de **desigualdades de gênero** em **sociedades patriarcais**. Mas o que isso significa?

O patriarcado pode ser considerado uma forma de organização social na qual as relações são regidas e experimentadas através de dois princípios básicos: (1) o de que todas as mulheres são/estão hierarquicamente subordinadas aos homens (submetidas à autoridade patriarcal e (2) o de que os/as jovens são/estão subordinados/as aos homens mais velhos a partir da consolidação e disseminação política e social desses dois princípios – o da autoridade patriarcal e o da autoridade paterna – que algo construído como ‘supremacia/domínio masculino (MATOS; CORTÊS, 2010, p.10-11 *apud* UFMG/EFDH, 2016, p.15).

Assim, em sociedades desse tipo, as relações de poder estão distribuídas de maneira desigual conforme os diferentes sistemas de gênero – masculino e feminino. O **machismo** pode ser definido então como o *modus operandi* do patriarcado: são visões de mundo, práticas de dominação e comportamentos que inferiorizam mulheres e dão sustentação às assimetrias de poder nas relações interpessoais, institucionais e de acesso à estrutura de oportunidades sociais (UFMG/EFDH, 2016, p.16).

As desigualdades de gênero se expressam nas mais variadas esferas da vida: no controle dos corpos femininos e na sexualidade; na divisão sexual do trabalho; nos trabalhos reprodutivos (que inclui os cuidados e os trabalhos domésticos remunerados e não remunerados), no ir e vir (a probabilidade de mulheres serem assediadas e violentadas em seus trajetos é infinitamente maior do que de homens); no acesso à renda, serviços e oportunidades; no acesso das mulheres aos cargos públicos (somos maioria, mas ocupamos vagas com piores salários em funções poucos valorizadas tidas como “tipicamente femininas” – professoras, auxiliar de serviços gerais, enfermeiras, assistentes sociais, etc.).

São muitos exemplos e há muitos dados e estatísticas que evidenciam as desigualdades de gênero presentes em nossa sociedade. Para nossa discussão, talvez seja interessante refletir de que maneira essas desigualdades de gênero podem ser visualizadas nos serviços públicos e identificadas nos territórios:

- a) Que demandas são trazidas pelas moradoras e usuárias dos serviços?
- b) E de que forma as pessoas, serviços e organizações que fazem parte da comunidade podem contribuir na defesa de direitos e na redução de desigualdades vivenciadas pelas mulheres?

“Dizem que a pobreza tem cor. Mas além de cor, tem também gênero e esse é feminino” (FJP, 2021). Segundo relatório produzido pelo Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro, o fenômeno conhecido como **feminização da pobreza** aponta exatamente para a presença cada vez maior de mulheres entre os pobres e extremamente pobres. Isso porque as mulheres são a maioria entre os trabalhadores inseridos em postos de trabalho precários, informais e com baixa remuneração, que é resultado também, em alguma medida, do envolvimento desigual das mulheres nas tarefas domésticas e nas funções de cuidado da família e outros dependentes. De fato, de acordo com o IBGE (2019 apud FJP, 2021), as mulheres dedicam mais do que o dobro do tempo em afazeres domésticos quando comparadas com os homens.

Na maior parte das capitais brasileiras, mulheres negras e em situação de pobreza constituem o público-alvo dos programas e políticas de acesso a direitos e enfrentamento da pobreza. São as beneficiárias diretas dos serviços de proteção social. No entanto, basta ter as mulheres como público-alvo para que se tenha uma política de gênero? O que é necessário fazer para que as políticas públicas possam reverter as desigualdades de gênero (FJP, 2021)?

A partir dessas provocações, pode-se refletir em que medida a complexidade das pautas e demandas trazidas pelas mulheres do território dialogam com a provisão das políticas e serviços públicos ou mesmo com os recursos e instituições comunitárias existentes no território. Responder a essa indagação não é tarefa fácil e não temos respostas simples e imediatas.

Um primeiro passo, no entanto, é reconhecer a importância do gênero e desnaturalizar as desigualdades. Assim, podemos analisá-las de um ponto de vista mais amplo, tendo em vista o seu caráter social, estrutural.

2.3. A luta histórica das mulheres

Os chamados movimentos feministas e a luta das mulheres são históricos e buscam evidenciar as desigualdades e as opressões, mas também apontar saídas emancipatórias. Fala-se em **feminismos**, no plural, tendo em vista a pluralidade e a não homogeneidade dos movimentos e das expressões de luta em defesa das mulheres (UFMG/EFDH, 2016, p. 23).

Os movimentos feministas podem ser definidos enquanto grupos, organizações sociais, coletivos que lutam pela igualdade de gênero, ou seja, pela melhoria das condições de vida de mulheres a partir de suas especificidades e acesso a direitos. Segundo alguns estudiosos, esses movimentos foram catalisadores de importantes mudanças ocorridas na metade do século XX, dando ênfase ao conceito de relações de gênero e suas implicações na trajetória de mulheres e a inclusão de suas demandas na agenda pública (BRASIL, 2010, p.46).

A cada tempo histórico são tecidas novas demandas, características e desafios acerca do papel das mulheres na sociedade. Essas mudanças contribuem na construção de ações e políticas para mulheres em diferentes temáticas: educação, acesso ao mundo do trabalho, ocupação do espaço público, direitos sexuais e reprodutivos, relações de afeto, familiares, comunitárias, entre outros. Contudo, vale ressaltar que as pautas e formas de organização são antigas. Desde o período colonial, mulheres negras e indígenas lutavam pela liberdade – contra a escravidão, objetificação de seus corpos e violação de direitos.



Não temos condições de discutir aqui a totalidade dos eventos históricos nem a totalidade das formas e demandas colocadas pelos mais variados movimentos de mulheres. Então, escolhemos tratar de algumas temáticas mais marcantes, características de períodos. Há estudiosas que classificam os movimentos feministas, a partir de sua localização em determinados períodos históricos, denominados de “ondas”. Mas é importante lembrar que, fazer esse exercício inevitavelmente implica em algum tipo de reducionismo.

De acordo com essa classificação, a primeira onda é caracterizada principalmente pelo “movimento sufragista”: luta das mulheres marcada pela reivindicação do direito ao voto e à participação na vida pública. No Brasil, até o início do século XX, as mulheres brasileiras não eram consideradas sujeitas portadoras de direitos. As mulheres eram legalmente dependentes dos pais ou dos maridos. Somente em 1932 lhes é assegurado o direito ao voto.

A segunda onda também é conhecida pelo *slogan* “Igualdade na diferença” e se refere a um período que se inicia nos anos 1960. Nesse momento, ganha maior espaço a luta pela inserção no mercado de trabalho e pelos direitos sexuais e reprodutivos. Outro mote característico do período é o seguinte: “o pessoal é político”, referindo-se às opressões e explorações das mulheres da esfera do privado. Assim, as mulheres discutem as relações que envolvem a maternidade, o casamento e enfatizam as violências sofridas no âmbito doméstico (UFMG/EFDH, 2016, p.25). No Brasil, como repercussão desse movimento, foi criada, em São Paulo, no ano de 1985, a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher – DEAM (BRASIL, 2010, p.49).

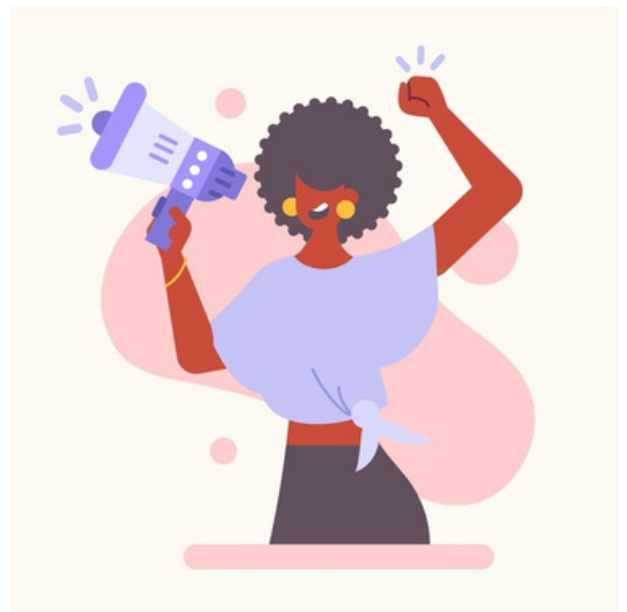
A terceira onda do feminismo marcam as lutas dos anos 1980 e, principalmente, 1990, muito influenciadas pela chamada IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, ocorrida em Pequim, em 1995. Essa conferência foi a maior e a mais importante, não apenas pelos avanços conceituais e programáticos, mas pela influência global que ainda tem na promoção dos direitos das mulheres.



Freepik.

Nesse momento, evita-se universalizar o conceito de mulher, reconhecendo que não são iguais entre si e que, por isso, sofrem formas de injustiça diversas. Tendo em vista a presença de dinâmicas de opressão atravessadas pela classe, raça, identidade de gênero, orientação sexual, entre outros, criam-se experiências de vida distintas e, portanto, demandas específicas.

Enegrecer o movimento feminista brasileiro tem significado, concretamente, demarcar e instituir na agenda do movimento de mulheres o peso que a questão racial tem na configuração, por exemplo, das políticas demográficas, na caracterização da questão da violência contra a mulher pela introdução do conceito de violência racial como aspecto determinante das formas de violência sofridas por metade da população feminina do país que não é branca; introduzir a discussão sobre doenças étnicas/raciais ou as doenças com maior incidência sobre a população negra como questões fundamentais na formulação de políticas públicas na área da saúde; instituir a crítica aos mecanismos de seleção no mercado de trabalho como “boa aparência”, que mantém as desigualdades e os privilégios entre as mulheres brancas e negras (CARNEIRO, 2001 *apud* UFMG/EFDH, 2016, p.26).



Freepik.

O trecho anterior, extraído de texto escrito por Sueli Carneiro, discute o modo como os processos de produção e reprodução das desigualdades articulam as dimensões de gênero, raça e classe. O conceito de **interseccionalidade** permite analisar a não indissociabilidade dessas diferentes formas de opressão (GODINHO; SEIDL; SALEJ, 2021, p.23): “é na interseção, cruzamento e coexistência das discriminações, que as desigualdades se potencializam” (BRASIL, 2010, p.51).

Isso significa também que o **lugar que ocupamos socialmente** nos faz ter não apenas experiências, mas formas específicas de acessos aos recursos sociais e diferentes capacidades aos problemas que vivenciamos. O conceito de **equidade de gênero** permite considerar em nossas análises e intervenções sociais a correlação entre o gênero e outras formas de opressão, para as quais são necessárias medidas corretivas e reparatórias que extrapolam, na maioria das vezes, nossos espaços de decisão e controle. Por isso, torna-se necessária uma visão mais ampla das vulnerabilidades e potencialidades das mulheres moradoras dos territórios a fim de balizar a atuação das Promotoras Populares, assim como melhorar as capacidades de respostas dos serviços existentes na comunidade.

Tendo em vista essas reflexões, propomos a seguinte discussão:

- a) De que maneira essas agendas podem ser visualizadas em nossos territórios? Quais as lutas e pautas trazidas pelas mulheres para os serviços públicos, associações de bairros, rede de vizinhos e coletivos?
- b) Que processos de desigualdade impactam negativamente as condições de vida das mulheres nesses territórios?

Possibilidades de leitura das vulnerabilidades que podem dificultar o acesso das mulheres à estrutura de oportunidades sociais:

Mulheres negras vivenciam processos desiguais de escolarização e de acesso à riqueza comparativamente a mulheres brancas (EFDH-MG,2016,P.16)	As taxas de desemprego e subemprego atingem de forma bastante desigual mulheres negras, assim como os níveis de exclusão das mulheres trans do mercado formal de trabalho são alarmantes (EFDHMG-MG,2016,P.27)	Além de vivenciarem violências que atingem outros grupos de mulheres, as mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais são submetidas a outras violências especificamente destinadas a enquadrá-las em um modelo heteronormativo de existência. (EFDH-MG,2016,p.27)	Categorias profissionais como as trabalhadoras domésticas e as profissionais do sexo têm encontrado dificuldades para a efetivação plena dos seus direitos trabalhistas. (EFDH-MG,2016,p.27)
Mulheres negras são mais afetadas pela criminalização seletiva no Brasil, o que faz com que elas sejam a grande maioria nas prisões femininas. (EFDH-MG,2016,p.27)	Segundo o Atlas da Violência (2020), entre 2008 e 2018 houve um crescimento de 36% dos homicídios de mulheres negras e uma diminuição de 14% de mulheres não negras. (FJP, Observatório da Desigualdade, 2021)	Mulheres usuárias de drogas, por uma questão de gênero, têm mais dificuldades para acessar os serviços de tratamento especializado (Bastos,Bertoni,2014)	Mulheres possuem jornadas extensas e incalculáveis de trabalho, produto da acumulação do trabalho remunerado com os serviços de cuidado. (Ipea, 2016)
A baixa oferta de vagas em creches em período integral dificulta, fortemente, a inserção profissional de mulheres.	Casa, um espaço para o feminicídio, 39% dos homicídios acontecem dentro de casa (Fonte, Azmina).	Entre machismo e racismo, mulheres negras são as maiores vítimas de violência. (Fonte Azmina)	Mulheres, vítimas de violência doméstica e residentes em favelas, possuem maiores dificuldades de terem suas medidas protetivas cumpridas.

Fonte: Elaboração própria.

2.4. Enfrentamento à violência contra as mulheres

Agora vamos tratar de uma temática específica, que tem implicações relevantes para pensarmos a atuação das Promotoras Populares de Cidadania e Defesa Comunitária. Afinal, se o objetivo é promover os direitos e a cidadania das mulheres do território, precisamos ser capazes de identificar as violências sofridas por elas e mobilizar formas de enfrentamento.

Começemos com algumas definições:

Violência contra a mulher constitui qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, tanto no âmbito público, como privado.

A partir desta definição geral, podemos seguir pensando nas diferentes manifestações da violência contra a mulher na sociedade brasileira. As mais conhecidas provavelmente são o feminicídio e as violências sexuais, como o estupro.

O **feminicídio** é um crime incluído no rol dos crimes hediondos. É entendido como “o assassinato de uma mulher pela condição de ser mulher, motivado geralmente por ódio, desprezo ou o sentimento de perda do controle e da propriedade sobre as mulheres” (BRASIL, 2015).

Entre os homicídios de mulheres ocorridos no ano de 2019, no Brasil, 35% foram categorizados como feminicídios. Entre 2015 e 2019, o número de feminicídios vem crescendo tanto em números absolutos quanto em proporção em relação aos homicídios de mulheres. Há um real aumento do fenômeno, mas também há um processo de aprendizado das polícias e tribunais em conseguir caracterizar casos como feminicídios.

A **violência sexual** pode ser por sua vez definida como a ação que obriga uma pessoa a manter contato sexual, físico ou verbal, ou participar de outras relações sexuais com o uso da força, intimidação, coerção, chantagem, suborno, manipulação, ameaça ou qualquer outro mecanismo que anule o limite da vontade pessoal. O Código Penal Brasileiro só reconheceu em 2009 que a violência sexual é um crime contra a dignidade humana. Até então, o estupro era considerado “crime contra os costumes”.



Freepik.

O perfil das vítimas contribui para compreender o fenômeno enquanto violência de gênero. Em 85,7% dos casos, as vítimas eram mulheres e, em 84% dos casos, o estuproador era conhecido da vítima. Há uma enorme subnotificação desse tipo de violência; estima-se que os números reais de casos de estupro sejam 10 vezes maiores que os registrados (FBSP, 2020a). Ainda assim, em 2019, foram registrados 66.123 boletins de ocorrência de estupro no Brasil.

Vamos analisar mais alguns dados sobre a ocorrência de crimes contra as mulheres na sociedade brasileira:



Fonte: FBSP (2017) e IPEA (2020).

Como podemos observar, a violência contra a mulher se apresenta sob variadas formas. Há as violências psicológicas, físicas, moral e patrimonial, definidas pela Lei Maria da Penha:

- I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;
- II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima 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;

III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV - a violência patrimonial, entendida como 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;

V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria” (BRASIL, 2006).

Podemos falar também na violência institucional, ou seja, aquela levada à cabo pelo próprio Estado, seja pela ação ou pela omissão de instituições prestadoras de serviços.



Freepik.

Ainda assim, a casa é o principal local onde ocorrem. A **violência doméstica**, aquela que se dá no âmbito da unidade doméstica, familiar, e em um contexto de relação íntima e de afeto, constitui uma de suas principais manifestações. Nesse sentido, dos feminicídios, 59% foram cometidos na residência da vítima e em 89,9% dos casos o autor era seu companheiro.

- Em 2019, 266.310 mulheres registraram ocorrências de lesão corporal por violência doméstica, 498.517 mulheres registraram ocorrência por ameaça, e 348.942 mulheres receberam algum tipo de medida protetiva do Estado (FBSP, 2020a).
- Se considerados os homicídios ocorridos fora da residência da vítima, houve redução de 11,8% entre 2013 e 2018, contra um aumento de 8,3% no mesmo período se consideradas as mulheres assassinadas em casa (IPEA, 2020).

Há também outras formas muito comuns de violência contra a mulher. O quadro a seguir, elaborado por Loche e colegas (1999), ilustra bem os contextos e formas específicas que essa forma de violência assume.

Na Família	Agressões Físicas Agressões Sexuais Agressões Emocional	Espancamento Homicídio Estupro Incesto Discriminação Maus Tratos Ameaças e Privações
Na Comunidade Local (trabalho, escola, lazer)	Agressão Sexual Exploração no Trabalho Exploração do corpo	Estupro Assédio sexual Intimidação Exploração do trabalho feminino infantil Mulheres que exercem o mesmo cargo que os homens , recebem salários menores Tráfico de mulheres Prostituição
Na Mídia	Violência sexual	Pornografia Comercialização do corpo da mulher
Violência do Estado	Serviço de saúde	Tratamento médico inadequado Esterilização forçada Manipulação ginecológica abusiva

Fonte: FBSP (2017) e IPEA (2020).

Já falamos neste capítulo sobre as vulnerabilidades, e isso se aplica também ao que estamos discutindo aqui. Vulnerabilidades e mecanismos de exposição à violência doméstica e contra a mulher não se distribuem de maneira igualitária nem aleatória entre os diferentes grupos sociais. O gênero dialoga com outros elementos, tais como raça, cor, etnia, classe, orientação sexual e idade, e essa interlocução tem consequências materiais. É o que chamamos anteriormente de interseccionalidade. Por exemplo, em 2019, 66,7% das mulheres vítimas de feminicídio, no Brasil, eram negras.

As causas para incidências tão importantes de violências de gênero, particularmente contra mulheres, são diversas, e percorrem desde fatores individuais até estruturais, o que complexifica medidas preventivas em políticas públicas. Assim, o **machismo estrutural**, a **concentração de desvantagens e vulnerabilidades** nos territórios, a invisibilidade social e política das vítimas, a **baixa mobilização e participação** da sociedade se somam à **insuficiência na capacitação** de gestores e profissionais da segurança pública e justiça criminal para lidar com a violência contra a mulher e à **frouxa articulação das organizações** de prevenção e repressão à violência.

Todo esse estado de coisas adquiriu feições ainda mais graves durante a **pandemia de COVID-19** a partir do ano de 2020. Como a casa é o principal local de ocorrência de violências de gênero, o aumento das interações e coexistências forçadas, provocados pelo isolamento social, tornaram mais intensos os mecanismos de abuso e exercício de controle no ambiente doméstico.

Segundo o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, entre os dias 1º e 25 de março de 2020 houve um crescimento de 18% no número de denúncias registradas pelos serviços disque 100 e ligue 180, no país. Os atendimentos de violência doméstica pelas Polícias Militares no Brasil, por meio de chamadas pelo 190, crescem, em uma comparação entre março de 2019 e março de 2020 (FBSP, 2020a).

As restrições provocadas pelo isolamento social dificultam os contatos exteriores à esfera doméstica, contatos que poderiam constituir formas de proteção e prevenção à violência. Ao aumentar as dificuldades de pedir ajuda, em um cenário no qual o acesso a colegas, amigos e outros familiares tornam-se restritos, essas violências se agudizam.

Instâncias e organizações da vida cotidiana, antes acessadas com frequência pelas pessoas, como escolas, centros de saúde, espaços de convivência, deixaram de exercer parte de sua possibilidade de identificação e prevenção de violências, durante o isolamento social provocado pela pandemia. Além disso, nessa situação, são maiores as dificuldades em se obter acesso e informações acerca das instâncias e organizações que compõem as redes de prevenção e proteção à mulher em situação de violência doméstica.

O contexto também gerou o agravamento de situações de **insegurança econômica**. A queda nas capacidades em se garantir o bem-estar das famílias e de suas necessidades essenciais, bem como alterações nas relações econômicas no âmbito doméstico, agravou os cenários de violência. Foram agravadas também as dificuldades de acesso às instituições de segurança, com registros que dependem da presença da mulher em unidades policiais. Esses foram os acessos que mais observaram restrições durante o isolamento social. Por isso, estupros consumados observaram reduções de registros em 24 das 27 unidades da federação no primeiro semestre de 2020, em comparação com o mesmo período de 2019 (SILVESTRE; CARVALHO; PICCIRILLO, 2020).

A violência contra a mulher não constitui um problema exclusivo à esfera da vida privada, mas, sim, se refere a um problema público, da maior relevância, e apresenta caráter multidimensional e multicausal. Por isso, sua prevenção e enfrentamento precisa levar em conta seu caráter multidimensional, diferentes níveis de atuação, sobretudo aqueles de caráter municipal e territorial.

De um ponto de vista jurídico, a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), representou um importante marco legal para a criação de mecanismos capazes de coibir a violência doméstica e familiar, enquanto a Lei no Femicídio (BRASIL, 2015), de 2015, distinguiu homicídios praticados em função de relações de gênero. De um ponto de vista institucional, o país observou avanços no estabelecimento de serviços para o combate e prevenção à violência de gênero, sobretudo a partir da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, entre os anos de 2003 e 2015.

No entanto, a partir daquele último ano, houve uma diminuição das capacidades de ações e instituições de combate à violência de gênero, em função de alterações ocorridas na estrutura governamental, com reduções importantes de orçamentos e quadros de pessoal, e, conseqüentemente, de sua capacidade para fomentar políticas e programas (GARCIA; PASINATO; MARINS, 2020).

Minas Gerais conta com uma rede de atendimento à mulher vítima de violência que articula uma variabilidade de equipamentos em Belo Horizonte, Região Metropolitana e interior do estado. Tal rede conta com Centros de Referência, Delegacias Especializadas, Seções de atendimento à mulher em delegacias não especializadas, defensorias especializadas, casas abrigo, hospitais de referência, conselhos e coordenadorias municipais de direitos da mulher, coordenadoria estadual e vara criminal especializada nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Mas há, ainda, um longo caminho a ser percorrido, no que diz respeito a políticas públicas voltadas para a prevenção e combate à violência de gênero e contra a mulher. É necessário o fortalecimento das redes de enfrentamento à violência, com ampliação do quantitativo de municípios com equipamentos da rede, integração dos equipamentos, divulgação da rede e capacitação dos funcionários de um conjunto de serviços e políticas, tais como profissionais da saúde, educação, assistência, segurança pública, entre outros.

Além disso, é importante haver sistemas de monitoramento das notificações de violência contra a mulher. Além disso, torna-se urgente a criação de uma política de abrigamento e a implementação de serviços de acolhimento de curto prazo (não-sigilosos) e de longo prazo (sigilosos). Por fim, essa política será mais sustentável se garantir acesso a cursos profissionalizantes a mulheres abrigadas e outras formas de inclusão educacional e econômica.

O que experiências em políticas públicas demonstram é que a violência contra a mulher é mais bem enfrentada quando uma rede é formada, com a mobilização de diversos serviços, entidades e atores, institucionais e da sociedade, de forma que as ações sejam integradas e articuladoras de diferentes áreas de atuação.

2.5. As redes de enfrentamento à violência contra a mulher

Iniciamos esta seção também com a introdução do conceito do qual vamos tratar:

A rede de enfrentamento à violência contra a mulher pode ser definida como o conjunto de atores da comunidade, as instituições governamentais e não governamentais que atuam em conjunto para ampliar e qualificar o atendimento às vítimas de violência doméstica e desenvolver estratégias de prevenção.

Ou seja, a rede envolve diversos setores que atuam na gestão de planos, nos canais de atendimento e denúncia, nos serviços de saúde, delegacias e assistência social, entre outros serviços, trabalhando de forma articulada para promover o melhor atendimento às vítimas de violência.

Na verdade, a rede é comumente classificada em duas categorias, de acordo com as áreas de sua responsabilidade e atenção: a **rede de enfrentamento** e a **rede de atendimento**.

A **rede de enfrentamento** contempla o combate, a prevenção, a assistência e a garantia de direitos às vítimas de violência doméstica. Participam dela os órgãos responsáveis pela gestão e controle das políticas de enfrentamento a violência, o que a torna mais ampla e, por isso, serve de direção para a rede de atendimento (BRASIL, 2011).

A seguir, identificaremos os serviços e órgãos mais comumente pertencentes à rede, os quais podem ser divididos em categorias de acordo com sua especialização:

Serviços Especializados de Atendimento à Mulher: são serviços que atendem exclusivamente o público feminino e possuem profissionais qualificados para o atendimento às vítimas de violência. São eles:

a) *Centros de Referência de Atendimento à Mulher:* são espaços de acolhimento que providenciam atendimento psicológico e social, orientação e encaminhamento jurídico às vítimas de violência.

b) *Casas-abrigo:* são locais seguros que oferecem serviços de moradia de forma sigilosa e temporária às mulheres em risco de vida decorrido da violência doméstica.

c) *Casa de Acolhimento Provisório:* são espaços de acolhimento temporário, não sigiloso às mulheres em situação de risco por violência doméstica ou por outras razões.

d) *Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs):* são unidades da Polícia Civil especializadas no atendimento às vítimas de violência, onde são realizadas ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal.

e) *Núcleos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns:* são espaços de atendimento especializado às mulheres nas delegacias comuns.

f) *Defensoria da Mulher:* são órgãos públicos que prestam atendimento e orientação jurídica às vítimas de violência que não possuem condições financeiras para contratar um advogado particular.

g) *Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher:* são órgãos pertencentes à Justiça criados pelo poder público para o processo, julgamento e execução das causas decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher.

h) *Serviços de saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica:* constitui a área da saúde que presta atendimento médico, psicológico e social às vítimas de violência doméstica e/ou sexual, incluindo a interrupção da gravidez prevista em caso de estupro.

Serviços de Atendimento Geral: Abrigam os serviços não-especializados no atendimento à mulher ou aqueles que atendem todo o público. Em geral, constituem a porta de entrada para a mulher na rede de atendimento, realizando o encaminhamento aos serviços mais especializados.

a) *Posto de Atendimento Humanizado nos Aeroportos:* são espaços destinados ao atendimento aos migrantes, prestação de informações, encaminhamento das vítimas às unidades especializadas de atendimento e no apoio às pessoas desaparecidas no exterior. É um local importante para o acolhimento das vítimas de tráfico de pessoas.

b) *Núcleo da Mulher da Casa do Migrante:* atende as migrantes nas zonas fronteiriças do território nacional, identificando os casos de violência e tráfico contra a mulher, além de realizar o encaminhamento aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência dos países envolvidos.

Órgãos de informação, orientação e políticas públicas: Estão incluídos os órgãos responsáveis pela formulação, execução e controle de políticas públicas para as mulheres e serviços de orientação e informação às mulheres em situação de violência.

a) *Ouvidorias:* são canais de comunicação direta entre o cidadão e a instituição. Atua realizando o encaminhamento dos casos aos órgãos públicos competentes.

b) *Núcleos de Atendimento à Mulher:* Oferecem os mesmos atendimentos que os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, porém estão localizados em municípios de pequeno porte e em espaços menores.

c) *Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180:* Serviço de atendimento telefônico gratuito e disponível em todo o território nacional, auxilia na orientação e encaminhamento das vítimas de violência aos serviços da rede de atendimento mais próximo e adequado de acordo com cada situação.

Serviço de Segurança e Defesa Social: Estão reunidos os serviços de segurança pública e de garantia de direitos.

a) *Polícia civil e militar:* Inclui os órgãos responsáveis pelo atendimento residencial ou em via pública das mulheres em situação de violência, pelo encaminhamento aos demais serviços da rede de atendimento, bem como pelo registro de toda e qualquer ocorrência.

b) *Instituto Médico Legal (IML):* É o órgão responsável pela coleta de provas necessárias ao processo judicial e à condenação do agressor nos casos de violência física e sexual.



Fonte: BRASIL, 2011.



E a rede de proteção, atendimento e enfrentamento à violência contra as mulheres no território?

E a rede de proteção, atendimento e enfrentamento à violência contra as mulheres no território?

Pensando um pouco mais detidamente sobre o nível local:

- Que atores/atrizes podem compor a rede de proteção, atendimento e enfrentamento à violência contra a mulher?
- E no território, que serviços, equipamentos, políticas compõem essa rede? Para além da rede formal, que outros poderiam fazer parte da defesa dos direitos de mulheres?

É possível partir de algumas orientações para iniciar essa identificação, mas cabe salientar que cada território é único, de modo que é importante termos uma leitura ampla, por meio da realização de um diagnóstico. Além disso, cada moradora e morador, cada trabalhadora e trabalhador do nível local deve refletir qual o seu papel (e da sua organização) na proteção e enfrentamento de opressões e violências contra as mulheres.

A partir do diagrama abaixo, tente identificar quem é ou pode fazer parte da rede de proteção, atendimento e enfrentamento à violência contra a mulher no território.



Fonte: BRASIL, 2011.

REFERÊNCIAS BÁSICAS

BRASIL. **Gênero e diversidade na escola: formação de professoras/es em gênero, sexualidade, orientação sexual e relações étnico-raciais.** Livro de Conteúdo. Versão 2009. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, DF: SPM, 2009.

BRASIL. **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça / GPP – GeR: módulo 2: políticas públicas e gênero.** Organização de Maria Luiza Heilborn, Leila Araújo e Andreia Barreto. Rio de Janeiro: CEPERSC; Brasília, DF: SPM, 2010.

BRASIL. **Lei [Maria da Penha] nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm . Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. **Lei 13.104, de 9 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm . Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. **Lei 13.104, de 9 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm . Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. **Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília, DF: SPM, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres> . Acesso em: 22 dez. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: FBSP, 2020a.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19.** São Paulo: FPSP, jul. 2020b. Nota Técnica.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Observatório das Desigualdades. Desigualdade de gênero na pobreza e três pontos para seu enfrentamento.** Belo Horizonte: FJP, 10 mar. 2021. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1534>. Acesso em: 28 dez. 2021.

GARCIA, Sandra; PASINATO, Wânia.; MARTINS, Juliana. **Violência doméstica contra as mulheres no contexto da pandemia da Covid-19. Novos Estudos CEBRAP: blog.** São Paulo, 14 set. 2020. Disponível em: <http://novosestudos.com.br/violencia-domestica-contra-as-mulheres-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19/> . Acesso em: 30 dez. 2021.

GODINHO, Letícia; SEIDL, Renata; SALEJ, Ana Paula. Introdução. In: _____. **Mulheres, negras e gestoras: porque sim!** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/genero-e-diversidade/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da violência 2020**. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 30 dez. 2021.

LOCHE, Adriana Alves; FERREIRA, Helder Rogério; SOUZA, Luís Antonio Francisco; PASINATO, Wânia. **Sociologia jurídica**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

SANTOS, Ana Paula. Vulnerabilidade social: o que significa esse conceito? **Politize!**, 17 set. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/vulnerabilidade-social/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

SILVESTRE, Giane; CARVALHO, Sofia de; PICCIRILLO, Débora. Os efeitos colaterais da pandemia sobre a vida das mulheres. **G1**, São Paulo, 16 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/09/16/os-efeitos-colaterais-da-pandemia-sobre-a-vida-das-mulheres.ghtml>. Acesso em: 3 jan. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais. **Direitos humanos e cidadania: proteção, promoção e reparação dos direitos das mulheres**. Texto base de Cássia Reis Donato. Belo Horizonte: Marginalia Comunicação, 2016. (Cadernos de direitos humanos, 8).

BANDEIRA, Lourdes Maria; AMARAL, Marcela. Violência, corpo e sexualidade: um balanço da produção acadêmica no campo de estudos feministas, gênero e raça/cor/etnia. **Revista Brasileira de Sociologia**, Porto Alegre, v. 5, n. 11, set./dez. 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Práticas inovadoras de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública**. São Paulo: FPSP, 2017. (Casoteca FBSP, v. 1). 144p.

ZANOTI, Lylian de Freitas Alves. **A atuação da Polícia Militar em Ubá/MG no contexto da violência doméstica contra a mulher: avanços e desafios para a rede de atendimento às vítimas**. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.



O capítulo 2 foi elaborado por Maria José Nogueira, Karina Rabelo Leite Marinho, Maria Clara Mendes, Rosânia Rodrigues de Sousa e Ana Paula Salej



CAPÍTULO 3. MODELOS E PRÁTICAS DE CONTROLE E PREVENÇÃO AO USO ABUSIVO DE DROGAS

CAPÍTULO 3. MODELOS E PRÁTICAS DE CONTROLE E PREVENÇÃO AO USO ABUSIVO DE DROGAS

Neste capítulo discutiremos as diferentes abordagens para o controle e prevenção ao uso de substâncias psicoativas. Para tanto, abordaremos criticamente os principais modelos existentes, seus paradigmas, contexto histórico de implantação e os diferentes alcances e resultados esperados nas políticas voltadas ao controle de drogas. Além disso, aprofundaremos a discussão das políticas implementadas desde a perspectiva de redução de danos, apresentando algumas políticas nacionais e internacionais.

3.1. As diferentes abordagens e a complexidade da política sobre drogas

Para iniciarmos o capítulo, vamos fazer o seguinte exercício. Analise as proposições a seguir e responda se concorda ou não com elas:

As drogas causam graves problemas sociais; logo seu consumo, produção, bem como seu tráfico devem ser enfrentados com punho de ferro.

Concordo

Não concordo

A liberdade dos indivíduos em ofertar e consumir drogas deve ser respeitada, porém cabe ao Estado regular e fiscalizar o comércio dessas substâncias.

Concordo

Não concordo

O Estado deve desenvolver políticas de reabilitação do usuário de drogas e conscientização da população sobre os riscos e perigos envolvidos no consumo dessas substâncias.

Concordo

Não concordo

A depender da quantidade de drogas portadas, o usuário não pode ser penalizado da mesma forma que um traficante ou produtor. Devem ser conduzidas medidas educativas para esse tipo de comportamento.

Concordo

Não concordo

Não cabe ao Estado proibir o que o se pode ou não fazer. Cada cidadão tem a plena liberdade de decidir sobre a oferta e consumo de drogas.

Concordo

Não concordo

Depois que passar pela discussão que propomos ao longo do capítulo, gostaríamos de sugerir que você volte às questões acima e avalie se sua opinião mudou.

Então, mãos à obra?

Vamos iniciar chamando a atenção para o fato de que o consumo de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas é tema bastante comum na agenda política brasileira. Os municípios e o poder local desempenham um importante papel na promoção de políticas de drogas, uma vez que os problemas decorrentes do uso abusivo afetam e são afetados por aparelhos e políticas públicas locais, nas mais diversas áreas, como segurança pública, saúde, educação, esportes e assistência social.

A intersetorialidade do tema é importante; mas também um reflexo dos diferentes modelos de controle de drogas que existem no cenário da política de drogas brasileira. Antes de discutir esses diferentes modelos ou abordagens para a questão das drogas no país, vamos abordar muito rapidamente a complexa história da regulação do uso de drogas na humanidade.

Você sabia que, seja para fins religiosos, terapêuticos ou recreativos, há relatos sobre a presença do hábito de entorpecimento, a partir do consumo de determinadas substâncias, em todas as sociedades conhecidas, em toda a história?

Em sua maior parte, governos e sociedade lidaram com esse fenômeno a partir de uma perspectiva liberalizante, ou seja, permissiva, com exceções muito pontuais. É apenas a partir do final do século XIX que a adoção de propostas intervencionistas se prolifera, em escala global, em decorrência de um misto de interesses comerciais e do ativismo moral e religioso presentes em nações centrais. Essas passam a se reunir em eventos convocados, inicialmente, pelas nações produtoras de ópio e, nas décadas seguintes, pela Liga das Nações e pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Desde então, foram desenvolvidos diferentes **modelos de controle de drogas**.

Modelos de controle de drogas: respostas políticas, jurídicas e sociais voltadas ao controle das pessoas que fazem uso de drogas (ilícitas e lícitas) e o circuito em seu entorno.

Na sequência, apresentamos uma linha histórica dos principais desenvolvimentos nesse campo e discutimos um pouco sobre cada um deles.



Fonte: Elaboração própria

3.2. O modelo proibicionista

- a) Influenciado pelo contexto internacional, o Brasil desenvolveu uma ampla legislação penal sobre drogas a partir do início do século XX. Consolidou-se no país um **modelo proibicionista**, que produziu como consequências principais: a distinção, a partir de escolhas e motivações político-morais e não necessariamente científicas, das substâncias entorpecentes em dois grandes grupos: lícitas e ilícitas;
- b) a definição de uma intervenção por parte do **sistema penal** sobre diversos atos do circuito de produção, oferta e consumo de drogas ilícitas;
- c) a estigmatização do usuário com base em estereótipos médicos ou criminais.

É importante destacar que, nesse modelo, a proibição de determinadas substâncias atingiu o consumo para quaisquer fins, inclusive terapêuticos. Assim, por exemplo, embora a *Cannabis Sativa L* (mais conhecida como a maconha) forneça compostos que podem trazer benefícios a pessoas acometidas por certas comorbidades, a produção de remédios que contenham os chamados canabinóides é proibida em todo o território nacional.



Freepik.

A abordagem proibicionista acabou identificando o consumo de drogas como sendo necessariamente um **problema social**, a ser combatido pelo poder público e pela sociedade. E tornou-se o modelo predominante no Brasil, onde assumiu a forma de uma **guerra às drogas**.

Política de guerra às drogas: consiste em intensa repressão a traficantes, usuários e suspeitos pelas forças de segurança pública, por meio da utilização de **estratégias belicistas e encarceramento em massa**.

O proibicionismo é criticado pelos especialistas por ensejar problemas sociais e econômicos mais elevados do que os problemas de saúde decorrentes diretamente do uso de drogas. São destacados: os custos econômicos para manutenção das atividades policiais de repressão e da justiça criminal[1], os elevados índices de encarceramento, a corrupção de autoridades do sistema penal e o número de óbitos de suspeitos, civis ou agentes de segurança em conflitos decorrentes das ações de enfrentamento ao tráfico.

Custos da política de drogas

Dados fornecidos pela Consulta Legislativa "Impacto Econômico da Legalização da Cannabis no Brasil", realizada pela Câmara dos Deputados, em 2014, demonstram que, naquele ano, foram R\$3,32 bilhões em custos com presos por crimes de drogas, R\$ 409,5 milhões com repressão policial ao tráfico de entorpecentes, executada pelas polícias federal e estaduais e R\$ 259,9 milhões em gastos jurídico-processuais[2].

O encarceramento em massa como consequência da política de drogas

Segundo o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), divulgado em dezembro de 2020 pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), os crimes relacionados ao tráfico de drogas são a maior incidência que leva pessoas às prisões, com 31,3% da população carcerária total. Entre as presas do sexo feminino, esse número cresce para 56,2%.

A abordagem foi exportada dos Estados Unidos, onde o modelo de guerra às drogas desenvolvido ao longo do século XX foi justificado pelos discursos da segurança nacional. Segundo essa ideologia, o traficante e a droga são “ameaças à nação”, a serem enfrentadas interna e externamente. No século XXI, diversos estados norteamericanos, entretanto, aprovaram leis mitigando o modelo, principalmente retirando da esfera penal as formas de intervenção sobre a rede de produção, oferta e consumo de produtos derivados da *Cannabis*.

Nas últimas décadas, observamos no nosso país a incidência de práticas e políticas oriundas também dos demais modelos de controle, sobre os quais falaremos a seguir. Propondo a redução ou retirada da incidência do direito penal sobre usuário de drogas ilícitas, dois modelos alternativos ganharam espaço no século XXI: a despenalização (ou descarceirização) e a descriminalização.

[1] Dados fornecidos pela Consulta Legislativa "Impacto Econômico da Legalização da Cannabis no Brasil", realizada pela Câmara dos Deputados, em 2014, demonstram que, naquele ano, foram R\$3,32 bilhões em custos com presos por crimes de drogas, R\$ 409,5 milhões com repressão policial ao tráfico de entorpecentes, executada pelas polícias federal e estaduais e R\$ 259,9 milhões em gastos jurídico-processuais.

[2] Embora não apresente dados quantitativos, a supracitada Consulta Legislativa informa que a proibição das drogas criou um mercado paralelo, de grandes proporções, que envolve outras formas de criminalidade, como assassinato, roubo, extorsão, lavagem de dinheiro e corrupção de integrantes do sistema penal.

3.3. O modelo despenalizador

O modelo despenalizador **retira da previsão legal a imposição da pena de prisão ao/à usuário/a** de drogas. Mesmo assim, a conduta de posse de drogas para consumo pessoal permanece tipificada penalmente, ou seja, continua prevista. Mas ela enseja a aplicação de outros tipos de penas, denominadas penas restritivas de direitos, que podem ser: a aplicação de multas, advertência, além de medidas educativas. Esse modelo torna-se vigente no Brasil desde a entrada em vigor da lei n.º 11.343/2006, que instituiu o **Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas**, e que ficou conhecida como “lei de tóxicos”.

O modelo também é criticado por especialistas pela forma como distingue as condutas de tráfico e posse de drogas para uso pessoal. A mencionada lei, em seu artigo 28, § 2º., utiliza apenas **critérios subjetivos** de distinção entre as condutas de tráfico e posse de drogas para uso pessoal. Tais condutas são avaliadas pelos agentes do sistema penal, abrindo margens à emissão de julgamentos baseados em preconceitos e estereótipos sociais, invalidando a proposta de redução do direito penal e promovendo aumento das desigualdades. Dessa forma, o destino dos réus, que podem ser tanto submetidos às duras penas de prisão quanto a medidas alternativas mais suaves, é definido por policiais, promotores e magistrados.

O modelo também acaba por **alimentar as mesmas consequências do modelo proibicionista** ou de guerra às drogas, o **encarceramento massivo**, pois gera uma legião de pessoas apreendidas em posse de pequenas quantidades de substâncias ilícitas, enquadradas como traficantes.

3.4. O modelo descriminalizador

Por sua vez, o modelo **descriminalizador** do uso e da posse de drogas ilícitas as retira do rol de condutas criminalizadas. Dentre os benefícios desse modelo, está o fato de que **o/a usuário/a não é estigmatizado como indivíduo em conflito com a lei** e pode, por outro lado, ser submetido à intervenção médica ou a sanções administrativas. A abordagem não deve ser confundida com a da legalização plena, pois **permanecem proibidas a produção e oferta de drogas**.

Portugal aderiu a esse modelo por meio da lei n.º 30/2000, descriminalizando o consumo de todas as drogas e prevendo quantidades limite que o indivíduo pode trazer consigo. No país, o cidadão apreendido em posse de entorpecentes pode, a partir de uma análise feita por autoridades especializadas sobre a quantidade apreendida e outras condições específicas, ser submetido a diferentes medidas administrativas. Assim, tem-se a proibição de exercer atividades profissionais, frequentar certos locais ou acompanhar determinadas pessoas, a cassação da licença de uso e porte de arma de fogo ou até a privação da autogestão de benefício social concedido em seu favor.

*É importante falar também sobre o modelo de despenalização *sui generis* que é implementado na Holanda. Embora seja conhecido popularmente como um modelo liberalizante em relação ao consumo da maconha, o país não aprovou medidas de descriminalização. Por outro lado, leva a cabo uma **política não oficial de tolerância** em relação ao consumo de determinadas substâncias, em determinadas quantidades e locais, mantendo a oferta de drogas como conduta formalmente tipificada como ilegal.*

3.5. O modelo legalizador

A legalização consiste na descriminalização de todos os atos da cadeia de produção, oferta e consumo de entorpecentes. O modelo apresenta um amplo espectro de configurações possíveis, entre a liberação plena, modelo que predominou no mundo até o final do século XIX, e a legalização estatizante, na qual o Estado controla a produção e comércio das substâncias. Também há modelos intermediários, por exemplo, nos quais há a exploração do mercado pela iniciativa privada, mas sendo objeto da regulamentação estatal.

*Nos **Estados Unidos**, onde diversos estados têm legalizado a produção, oferta e consumo de maconha para fins medicinais e terapêuticos, é possível encontrar as configurações mais liberalizantes. Em estados como Colorado, Washington e Califórnia, adultos podem adquirir, sem necessidade de cadastro prévio, determinadas quantidades de maconha em lojas autorizadas, mantidas por agentes privados, cabendo ao poder público o recolhimento de tributos sobre o comércio.*

No Brasil, embora haja projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional propondo a substituição do modelo de proibição penal pela abordagem da regulação estatal, a agenda política não tem se mostrado favorável no curto prazo[3].

Apresentamos a seguir um resumo dos principais modelos de intervenção, de forma a facilitar a comparação entre elas:

Modelos	Características Gerais	Atuação do Estado	Efeitos sobre o usuário
Proibicionista	O consumo e a produção de drogas ilícitas são plenamente proibidos.	Por serem consideradas uma ameaça à segurança nacional, além da estrita legislação proibicionista contra as drogas, há forte repressão policial e penal aos indivíduos envolvidos no tráfico e consumo dessas substâncias. Essa política repressiva ficou conhecida como "guerra às drogas".	Visão estigmatizada sobre o usuário. É considerado desviante da lei e de princípios morais e religiosos.
Despenalizador	O consumo de drogas é despenalizado, mas sua posse e tráfico ainda são considerados violações legais. Isso significa que ao usuário permanece a previsão de penalidades contra a sua conduta, porém são medidas mais brandas, como advertências e ações educativas.	Ainda permanece a estratégia de repressão e de "guerra às drogas".	O usuário de drogas ainda se encontra em conflito com a lei e pode ser alvo de fortes julgamentos morais. A depender da percepção do agente penal, sua conduta pode ser avaliada como tráfico de drogas, incidindo penas severas sobre o acusado.
Descriminalizador	O consumo de drogas é descriminalizado, significando que o usuário de drogas já não está em conflito com a lei. No entanto, a produção e comercialização dessas substâncias continuam proibidos.	O Estado prevê quantidades limites que o usuário pode portar, exercendo também a fiscalização dessas medidas e a aplicação de sanções àqueles que infringirem as condições estabelecidas. Permanece o combate à produção e tráfico de substâncias ilícitas.	Já não há estigma nem conflito com a lei por parte do usuário.
Legalizador	Do consumo à distribuição, todos os atos envolvidos no ciclo são descriminalizados.	A atuação do Estado pode ocorrer tanto de forma liberalizante, não interferindo em nenhuma das etapas do ciclo; quanto pode passar por um modelo intermediário, baseado na regulação da iniciativa privada de produção; ou mesmo atuando diretamente na produção e comércio das substâncias.	Assim como no modelo descriminalizador, já não há estigma ou conflito com a lei por parte do usuário.

Fonte: Elaboração própria.

[3] A esse respeito, uma arena que pode se mostrar favorável à mitigação do modelo de proibição é o Supremo Tribunal Federal, que, no bojo do Recurso Extraordinário nº 635.659/SP, tem debatido a constitucionalidade do artigo 28 da lei nº 11.343/2006, podendo vir a emitir decisão considerando atípica a conduta de portar determinadas quantidades de substâncias ilícitas para consumo pessoal.

3.3. As comunidades terapêuticas e o ideal de abstinência

Por fim, é preciso falar sobre duas abordagens – contrapostas – que se referem menos à incidência do direito penal e mais às abordagens do campo da saúde e da assistência social, aplicadas tanto em relação ao consumo de drogas ilícitas, quando do álcool e demais entorpecentes lícitos: a Redução de Danos (RD) e o ideal de abstinência (levado à cabo no Brasil pelas Comunidades Terapêuticas – CTs).

As comunidades terapêuticas (CTs) constituem instituições responsáveis por levar a cabo o ideal de abstinência plena do consumo de drogas, por meio de estratégias baseadas, principalmente, na religiosidade e na laborterapia.

O indivíduo acolhido em uma CT, ambiente geralmente afastado dos centros urbanos, submete-se a regras, limites, horários e responsabilidades claras, que incluem o trabalho e a vedação ao uso de substâncias entorpecentes lícitas e ilícitas, assim como à prática de relações sexuais, de forma a **romper seus laços** com os papéis anteriormente exercidos na sociedade. As CTs ganharam destaque na agenda federal a partir da publicação da Lei 12.101 (BRASIL, 2009), que incluiu tais estabelecimentos no rol de instituições passíveis de obter a certificação de entidades beneficentes de assistência social (Cebas), o que garante benefícios de isenção de contribuições previdenciárias.

A partir de então, foram publicadas diversas normativas expandindo sua atuação e formas de financiamento. Destacou-se nessa perspectiva o programa *Crack, é possível vencer* e a Política Nacional sobre Drogas (Pnad) instituída em 2019. Majoritariamente ligadas a determinada orientação religiosa, com destaque para as igrejas de orientação pentecostal (SANTOS, 2017)[4], os métodos aplicados pelas CTs são difundidos no senso comum como uma solução rápida. Além disso, visam não apenas o tratamento, mas também a possibilidade de afastamento do convívio social das/os usuárias/os, que por vezes se envolvem em situações consideradas “constrangedoras” ou ilegais.

O modelo recebe críticas por parte de especialistas da saúde pública, segundo os quais o tratamento com base na religiosidade e na abstinência **não é compatível com as políticas de saúde mental** consolidadas através de longa construção técnica e política; destacam, ainda, a **ineficácia da laborterapia**.

3.7. A abordagem da redução de danos e a atenção psicossocial

Você sabia que as campanhas orientando as pessoas a não dirigirem após consumir bebidas alcoólicas é uma estratégia de Redução de Danos?

[4] Em estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2017, foram analisadas cerca de 500 CTs. O relatório expôs que 82% desses estabelecimentos estão ligados a uma determinada orientação religiosa, sendo que 41% de todas as vagas estão em CTs de orientação pentecostal. Além disso, verificou-se que 95,6% desses estabelecimentos adotam a espiritualidade como método e recurso terapêutico, e que em 54,8% das CTs não é autorizado que o acolhido deixe de frequentar cultos e cerimônias religiosas ali realizadas.

Com uma orientação oposta à das comunidades terapêuticas e ao proibicionismo, a *redução de danos* (RD) *consiste em uma abordagem multidisciplinar que privilegia a autonomia dos indivíduos, em um contexto de cuidado ampliado de saúde. Ela rompe com a ideia de que o uso de drogas é necessariamente prejudicial.*

Tal modelo é apresentado como uma opção viável tanto para pessoas que não desejam ou não conseguem diminuir o uso de drogas, como para aquelas que encontram dificuldades no acesso a serviços de saúde ou ao cuidado integral à saúde.

A publicação do **Relatório Rolleston**, em 1926, na Inglaterra, foi considerada o marco inicial da Redução de Danos (MESQUITA, 1994 apud DOMANICO, 2019; MACHADO, 2021). Elaborado por um grupo de médicos, indicava que a melhor maneira de tratar pacientes dependentes de morfina ou heroína era promover a regulação do uso da droga. Assim, o tratamento se baseava não apenas na prescrição, mas no monitoramento do uso da substância pelo médico.

O documento tornou-se referência, dado que marca o surgimento de uma prática médica não necessariamente orientada pela produção da abstinência. Ao contrário, defendia que não seria possível tratar dependentes impondo-lhes uma abstinência abrupta; o acompanhamento dos usuários da forma prescrita buscava propiciar alívio aos sintomas decorrentes da abstinência ou ajudar na administração das drogas aos que queriam continuar utilizando-as (idem). Ou seja, a prescrição não consistia em uma gratificação ao vício, mas parte do tratamento.

Outra experiência fundante da RD foi a **iniciativa de trocas de seringas**, iniciada na Holanda, no início dos anos 1980. A experiência se originou a partir da atuação de associações de usuários, focados na defesa do direito ao uso e ao cuidado, quanto do governo que, desde 1972, já começava a instituir importantes mudanças na política nacional de drogas. Assim, em 1980, é fundada em Amsterdã a *Junkiebond*, uma associação de usuários, cujo objetivo era melhorar suas condições de vida. Preocupada com a disseminação da Hepatite B entre os usuários de drogas injetáveis, ela inicia, com o apoio do governo, um projeto experimental de troca de agulhas e seringas usadas por novas (PTS). O primeiro PTS surge em Amsterdã, em 1984; a partir dele e impulsionado pelo conhecimento da transmissão sanguínea do vírus HIV, outros são disseminados pelo mundo (DOMANICO, 2019; MACHADO, 2021).

No Brasil, o debate da RD se inicia de forma mais significativa em 1989, em um contexto de debate das autoridades de saúde sobre medidas de enfrentamento à difusão de casos de DST, AIDS e Hepatites Virais. Nesse contexto, surgiu em Santos-SP, cidade com papel de destaque na Reforma Psiquiátrica no Brasil, a primeira tentativa de instalação de um Programa de Troca de Seringas (PTS), para atendimento de usuários de drogas injetáveis[5]. As discussões sobre a abordagem seguem na década de 1990; em 1995, ocorre a efetiva implementação do primeiro programa brasileiro de troca de seringas em Salvador-BA.

Muitas vezes, é por meio de uma relação de oposição à abstinência que a Redução de Danos é compreendida. A este respeito, Souza e Carvalho (2012) afirmam que ao compreendê-las como polos opostos e antagônicos, a abstinência poderia significar o “Não às drogas” e a Redução de Danos o “Sim às drogas”. O “nada vale” ou “nada pode” em oposição ao “vale-tudo” ou “pode-tudo” reduz a possibilidade de considerar as inúmeras experiências de envolvimento com drogas, bem como as diferentes mudanças que podem ser construídas nos espaços de saúde, nos encontros entre trabalhadores e usuários.

No campo da atenção em saúde, não caberia aos trabalhadores, portanto, se posicionar em um desses polos, mas construir outras possibilidades de se relacionar, de ter contato com os usuários e com suas experiências de uso e de contribuir para minimizar os danos a elas associados. Nem o combate às drogas, nem a simples aceitação, mas uma construção “[...] para que a vida que se expressa na relação com as drogas possa criar novas regras que podem ou não incluir as drogas.” (SOUZA; CARVALHO, 2012, p.54 apud MACHADO, 2019).



Fonte: MACHADO, 2021.

Em 2002, através do Decreto n.º 4.345 (BRASIL, 2002), que instituiu a Política Nacional Antidrogas, a estratégia de redução de danos foi reconhecida pelo governo federal como uma das formas de intervenção oficial para prevenção, tratamento, recuperação e inserção social. A atual lei de tóxicos (BRASIL, 2006) também dispôs sobre a estratégia de redução de danos, apesar de ter mantido, no mesmo texto, a estigmatização de usuários.

Conforme já abordamos, especialistas criticam os aspectos proibicionistas daquela lei. Do ponto de vista da saúde, é importante acrescentarmos a crítica de que a proibição traz riscos sociais e sanitários, associados às alterações negativas nos indicadores de saúde.

Além disso, opõe-se aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), sobretudo aos princípios da "universalidade de acesso", da "integralidade de assistência" e da "preservação da autonomia das pessoas", previstos no art. 7º da Lei n.º 8.080 (BRASIL, 1990).



Fonte: MACHADO, 2021.

Também é importante mencionar a **Política de Atenção Integral ao Usuário de Álcool e outras drogas**, adotada pelo governo brasileiro, por meio do Ministério da Saúde (BRASIL, 2004). Assim como na Política Nacional Antidrogas do ano anterior, a redução de danos compareceu como diretriz e paradigma. A política marcou a expansão do alcance das estratégias de prevenção da Política Nacional de DST/AIDS para a diretriz da Política Nacional de Saúde Mental, consolidando um outro modo de atenção, focado na redução de danos e na atenção psicossocial.

A política buscou criar uma orientação para a clínica para usuários de drogas, não mais centrada no hospital (modelo hospitalocêntrico), mas onde quer que ela ocorresse (atenção psicossocial). Dado que as situações envolvendo uso de drogas são complexas e a intervenção necessária pode surgir em qualquer ponto de uma rede de proteção social, cria-se uma rede de múltiplos pontos de atenção, que articula saberes gerais e especializados. Assim, os serviços não especializados no tratamento de usuários de drogas (CRAS, Escolas, Atenção Básica, Conselho Tutelar, no Consultório na Rua etc.) tornam-se um ponto de encaminhamento para os serviços especializados (SOUZA, 2019). Importa destacar também a complementaridade desses serviços e tipos de atenção que conformam a rede, já que nenhum consegue responder a todas as dimensões envolvidas na questão do uso de substâncias psicoativas.

Os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), os Centros de Atenção Psicossocial em álcool e outras drogas (CAPS-ad) e os Consultórios na Rua exercem uma função estratégica para a operacionalização de uma rede de redução de danos, uma vez que estão, em tese, mais próximos aos territórios de vida dos usuários de drogas. A partir da escuta, acolhimento e interação entre profissionais constroem-se alternativas terapêuticas mais abrangentes na medida em que estão atentas ao sujeito que faz uso abusivo de drogas (SOUZA, 2019).

Destaca-se também que esse modelo busca articular a clínica com uma dimensão ético-política contrária à exclusão e à segregação social de pessoas que possuem formas singulares de existência (LOBOSQUE, 2003 apud MACHADO, 2019). Pode-se citar como experiência fundante o movimento pela Reforma Psiquiátrica, iniciado no Brasil no fim dos anos 1970. Esse movimento criticou e recusou a exclusividade da instituição médico-psiquiátrica para compreender e abordar o sofrimento mental. Em substituição à uma lógica manicomial, de segregação de pessoas com sofrimento mental grave, focava-se na criação de **redes de pessoas, serviços, espaços, afetos, convivências, possibilidades, inserções, saberes, leis e práticas** focadas na inclusão, no reconhecimento, no respeito a essas formas de existência (LEAL; DELGADO, 2007; SILVA, 2015 apud MACHADO, 2019).



Fonte: MACHADO, 2021.

Redução de Danos

Atenção Psicossocial



Fonte: MACHADO, 2021.

A seguir, abordaremos um pouco mais sobre as políticas e práticas de atenção psicossocial e de redução de danos mais conhecidas e comumente adotadas não apenas no Brasil, mas no mundo.

Salas de Consumo Assistido de Drogas

Implementada pela primeira vez, em 1986, em Berna, capital da Suíça, a política de salas de consumo assistido de drogas ganhou forte aceitação a partir da década de 1990 e se espalhou por boa parte da Europa.

Normalmente localizadas em áreas com problemas de consumo público de drogas, as salas de consumo assistido providenciam instrumentos limpos para a injeção de drogas, aconselhamento, informações sobre opções de tratamento, serviço de emergência em caso de overdose ou outras reações. Em alguns casos, também é oferecido atendimento à saúde primária. Por outro lado, o acesso às salas tende a acompanhar certas restrições, como idade mínima e residência local, e se localizam em áreas onde já estão presentes acomodações para usuários de drogas e pessoas em situação de rua.

Opositores à medida argumentam que os espaços de consumo assistido podem estimular o consumo de drogas, postergar o tratamento de usuários ou mesmo agravar problemas locais no mercado de drogas. No entanto, os resultados da política das salas de consumo assistido possuem abundantes evidências de efetividade na manutenção de um ambiente seguro para usuários de drogas e para a comunidade.

Estudos apontam que a existência de salas de consumo assistido reduz comportamentos de alto risco à saúde, como o compartilhamento de seringas, o que impede o avanço da transmissão de infecções transmissíveis por drogas injetáveis. Há evidências que apontam também para a redução de mortes relacionadas ao consumo de drogas em localidades com cobertura adequada de salas. Ademais, a existência desses espaços está associada a um crescimento nos tratamentos de desintoxicação e de dependência, e de queda nos casos de desordem pública e detenção policial. Relacionadas às políticas de prevenção à criminalidade e insegurança pública, por estarem situadas na linha de frente dos serviços de tratamento, as salas de consumo contribuem na identificação antecipada de novas tendências entre os usuários de alto risco.

Tendo em vista seus resultados, as salas de consumo assistido de drogas têm sido largamente implementadas como medida integrada aos serviços do sistema de tratamento de drogas de diversos países da Europa Central, como Alemanha, Dinamarca, Luxemburgo, França, Espanha, Suíça, entre outros. Fora do continente Europeu, os exemplos mais relevantes dessa política se encontram no Canadá e na Austrália, onde alguns governos locais já estabeleceram espaços de consumo assistido de drogas.

Fonte: EMCDDA, 2015.

Também podem ser listados outros aprendizados desta prática inaugurada nos anos 1990: a constatação do interesse dos usuários em cuidar da saúde; a constatação do interesse dos usuários pelo tratamento para a dependência de drogas; a inauguração da organização dos usuários em movimentos sociais; a efetividade na redução de transmissão do HIV (MACHADO, 2021).

Redes de Gestão Comum

A gestão comum, também conhecida como cogestão, é considerada uma nova orientação para a política pública de drogas, na qual o usuário de drogas é inserido no sistema de saúde não apenas como paciente, mas como agente político na produção de políticas, redes de cuidado e de comunicação, participação de uma mobilização coletiva. O método de cogestão parte do princípio da heterogeneidade, da diferença e da participação democrática para a consolidação de um compromisso comum.

A gestão comum é realizada em espaços coletivos, como associações de redução de danos, onde os usuários de drogas têm o poder de colaborar na construção de projetos, participar na gestão e direção da instituição e exercer o direito ao voto e candidatura. A autonomia dos indivíduos é potencializada, de forma que as normas não são vivenciadas de forma coercitiva, mas partem da própria experiência e concepção do usuário. Dessa maneira, a abstinência pode ser uma meta individual, mas não é tratada como uma meta imposta de forma unilateral pela instituição. Entende-se que o método da gestão comum permite pensar uma coprodução de coletivos e de sujeitos autônomos que se mesclam e se influenciam de forma mútua e constante.

No Brasil, um dos primeiros e mais expoente exemplo dessa gestão é a Associação Brasileira de Redutores de Danos (Aborda). Criada em 1996, em meio a um conjunto de estratégias de Redução de Danos em nível nacional, a Aborda buscava construir um ambiente mais favorável e autônomo para inserção tanto de atores negligenciados nas discussões governamentais, como militantes e usuários de drogas, quanto para a inserção de pautas voltadas à estratégia de redução de danos. Através de seus encontros e redes de interação virtual foi possível fundar e articular diversas ONGs na formação de uma rede nacional de redutores de danos.

Partindo do princípio da multiplicidade e heterogeneidade, as redes incorporaram grupos minoritários e antes excluídos das pautas e discussões, como travestis, usuários de drogas, profissionais de saúde, pessoas vivendo com HIV, estudantes e pesquisadores. Buscava-se formar, assim, uma gestão democrática, aberta e comprometida com a integração e cooperação. Essas redes assumiram metas amplas, que ultrapassavam o simples método da distribuição de seringas, focado na prevenção, deslocando-se para dispositivos de gestão e atenção, nos quais as associações estão conjugadas com o Estado na plataforma política (PASSOS; SOUZA, 2011).

As redes de gestão comum buscam ressignificar o consumo de drogas, dando protagonismo aos usuários e priorizando o cuidado de si e o cuidado do outro. A partir de experiências baseadas na gestão de redução de danos, estudos apontam que seu ambiente acolhedor e participativo favorece a redução ou mesmo abandono no consumo de drogas por muitos usuários.

Fonte: PASSOS; SOUZA, 2011.

Centros de Atenção Psicossocial

Os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (Caps AD) realizam atendimentos interdisciplinares às pessoas com sofrimento ou transtorno mental decorrente do consumo abusivo de álcool ou drogas (BRASIL, 2015). O serviço foi criado a partir dos princípios do Sistema Único de Saúde, prezando pela universalidade, integralidade e igualdade, devendo assegurar o acesso à saúde de acordo com as necessidades do indivíduo. Na construção da política, também foram considerados valores oriundos da Reforma Sanitária e do modelo da Redução de Danos. Assim, são propostos serviços abertos e territorializados, com ações que promovam o acolhimento, cuidado, a cidadania, a construção de vínculos sociais, a autonomia e protagonismos dos usuários, bem como a abolição da abstinência como meta ou objetivo da política (MACHADO; MODENA; LUZ, 2020).

O primeiro Caps AD foi criado em São Paulo, em 1987, e desde então diversas unidades foram implementadas em vários municípios do país (BRASIL, 2015). Hoje, as ações da Caps AD podem se destinar ao usuário, à família ou à comunidade local, com atuação no atendimento clínico, práticas psicopedagógicas, ações de fortalecimento de vínculos e reabilitação psicossocial, dentre outros conjuntos de serviços ligados à lógica da redução de danos.

BH de mãos dadas contra a AIDS

A Prefeitura de Belo Horizonte adota a abordagem da redução de danos, por exemplo, no programa *BH de mãos dadas contra a AIDS*, desde o ano 2000:

O programa “BH de Mão Dadas Contra a Aids” surgiu em Belo Horizonte no ano 2000 com o objetivo de trabalhar com diversos grupos da sociedade acerca da saúde sexual e suas formas de prevenção, da desmistificação de preconceitos e discriminações e sobre as formas de redução de danos. A equipe do programa atua em duas frentes de serviços: formações (oficinas, palestras) e trabalho em campo (redução de danos).

As oficinas e palestras são desenvolvidas por educadores sociais sobre as temáticas sexualidade; IST e prevenção combinada; diversidade sexual, raça e etnia; drogas e redução de danos e saúde mental. Em parceria com a Rede Municipal de Ensino, o trabalho acontece durante o ano nas escolas e abrange alunos e professores, na Rede de Saúde o programa oferta a capacitação para profissionais, além de atender solicitações de outras secretarias do município.

O trabalho em campo acontece nas 9 regionais, por meio da abordagem e acompanhamento das populações vulneráveis, com foco em prevenção às IST, redução do uso abusivo de álcool e outras drogas. Os redutores também realizam a busca ativa e encaminham os usuários aos centros de saúde, fortalecendo o vínculo. As ações de promoção da saúde para essa população acontecem continuamente e durante eventos culturais da cidade.

Fonte: BELO HORIZONTE, 2021.

Consultório de Rua

Implantado pela primeira vez em 1995, na cidade de Salvador na Bahia, o Consultório de Rua (NERY FILHO; MONTEIRO, 2011) constitui um projeto que busca garantir assistência à saúde à população em situação de rua sob uso de substâncias psicoativas. Políticas como essa surgem tendo em vista a invisibilidade social da população em situação de rua e o uso recorrente de drogas como aspecto marcante desse grupo, que sofre com a existência de barreiras em seu acesso aos serviços de saúde e assistência social.

A estratégia do Consultório de Rua parte de uma perspectiva que procura reconhecer cada indivíduo em sua particularidade, proporcionando atendimentos orientados no autocuidado, na redução de danos e na prevenção de doenças contagiosas, afastando-se, desse modo, de estigmas e preconceitos que apenas reforçam a invisibilidade e hostilidade sofrida. Busca assim se afastar do viés assistencialista, que subjuga a capacidade de decisão dos usuários e vê a saída da rua como única solução.

As diretrizes técnicas do programa estão ordenadas em quatro linhas de atuação. Em primeiro lugar, apoia-se na estratégia de redução de riscos e danos, priorizando a capacidade autônoma e responsável dos usuários de drogas em desenvolver ações de autocuidado, controle e proteção à saúde. A operacionalização dessa diretriz se expressa em orientações sobre os riscos sociais e à saúde no consumo de drogas; sobre os modos de proteção ao longo do pré e do pós-consumo de substâncias psicoativas; bem como na distribuição de preservativos, instrução sobre seu uso e sobre infecções sexualmente transmissíveis.

Segundo: ao contrário do modelo tradicional de assistência médica, no qual a clínica apresenta uma postura passiva, esperando pela demanda espontânea de pacientes, no Consultório de Rua, o atendimento é realizado a partir do modelo de oferta programada. A partir da realização de pesquisas de campo e mapeamento são identificadas as regiões com concentração de pessoas em situação de rua. A diretriz da oferta programada se apoia na premissa de antecipação dos cuidados à saúde e na existência de grandes barreiras no acesso pleno aos serviços de saúde pela população em situação de rua.

Uma terceira diretriz diz respeito ao pressuposto da territorialidade, ou seja, a atenção aos aspectos físicos, espaciais, culturais, valorativos e simbólicos de determinado espaço. Essa diretriz, na prática, impacta no modo de atuação e abordagem da equipe, nos horários de atendimentos, na forma de contato com a população, bem como nas possibilidades de exploração do espaço físico local. Essa diretriz busca tornar a atividade do Consultório de Rua construtiva no fortalecimento das articulações e redes informais já estabelecidas.



Nery Filho, 2011.

Por fim, também está incluída a interdisciplinaridade, que parte da constatação da complexidade, seja ela social e pessoal, dos aspectos que implicam as condições de vida da população em situação de rua. Nesse sentido, o envolvimento integrado e variado de profissionais, como na área de enfermagem, psicologia, educação e trabalho social é necessário para responder aos desafios e empasses encontrados no atendimento no contexto da rua.

Corra pro Abraço

Criado em 2013 pela Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS) do estado da Bahia, o Programa Corra pro Abraço (BAHIA, [2013]) busca, a partir da estratégia de redução de danos, promover a cidadania de pessoas em situação de vulnerabilidade, em situação de rua e/ou usuárias de drogas. O programa conta com equipes multidisciplinares, compostas por educadores, jurídicos, pedagogos, assistentes sociais e psicólogos.

A atuação do Programa Corra pro Abraço está estruturada em cinco frentes, sendo elas: a arte-educação, que contempla oficinas de leitura e escrita, teatro, música e cursos profissionalizantes; as atividades de atendimento, encaminhamento e acompanhamento dos beneficiários; a articulação com as redes de políticas públicas; a formação de redutores de danos, contribuindo na disseminação das práticas de redução de danos entre usuários de drogas em situação de rua; e o acesso à justiça e direitos sociais.

No âmbito da saúde, são realizadas visitas semanais a pessoas em áreas vulneráveis ao consumo abusivo de drogas, sendo realizadas estratégias de prevenção ao contágio de doenças infectocontagiosas. Também é efetuado o acompanhamento pré-natal de mulheres grávidas em situação de rua, com o apoio do Consultório de Rua, além da distribuição de preservativos e articulação com as redes locais para atendimento de demandas.

1.8. Questões para discussão e atividades para serem realizadas com os atores do território

1.8.1. É possível identificar e mapear no território em questão os pontos de atenção a pessoas usuárias de drogas?

Como se dá a cobertura no território (de forma total, parcial ou frágil)? É acessível aos possíveis beneficiários?

Tente identificar não apenas os projetos de RD e os equipamentos ou serviços especializados e não especializados da rede de atenção, mas também, se possível: redes da sociedade civil, espaços, possibilidades de desenvolvimento de convivências e afetos, inserções, compartilhamento de saberes que podem ser utilizados na inclusão desses grupos.

A análise desse mapeamento indica a necessidade de que sejam propostos pontos de atenção complementares? Que projetos, serviços ou equipamentos ainda não estão disponíveis e são necessários neste território?

1.8.2. Analise o caso do Programa Redenção, implementado em São Paulo:

Lançado em 2017, o Programa Redenção partiu de uma iniciativa da prefeitura de São Paulo que atua na assistência a pessoas sob uso de drogas em situação de vulnerabilidade ou risco social. O programa está inserido no âmbito da Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas e se apoia em três linhas de atuação, sendo elas; a terapêutica, pautada na abordagem de redução de danos, no tratamento da dependência e no acesso à saúde; a linha assistencialista, centrada no acolhimento do usuário, na forma de abordagem e no acesso à rede socioassistencial; e por fim, a linha do trabalho que promove a capacitação profissional do beneficiário e oportunidades de trabalho (SÃO PAULO, 2020).

Na diretriz da saúde, o programa preza pela abordagem contínua, não impositiva; desintoxicação de usuários; lançamento de campanhas de prevenção ao uso de drogas; disponibilidade de equipes 24h para atendimento à saúde; bem como a capacitação dos agentes e atuação na articulação com outras políticas (SÃO PAULO, 2020).

No campo da assistência social e cidadania, o projeto atua na disponibilidade das equipes de abordagem e acolhimento no território, permanentemente; oferta de serviços que permitam melhora da autoestima do usuário; capacitação profissional; articulação da rede de apoio familiar aos dependentes; e articulação com outros órgãos e políticas do Estado. Dentro da diretriz da segurança pública, o Programa Redenção busca promover ações contínuas de policiamento preventivo e combate ao tráfico com o suporte de instituições policiais; apoio às equipes de saúde e assistência social e às ações de zeladoria urbana, em especial com os programas de limpeza (SÃO PAULO, 2020).

Também se encaixa no rol de diretrizes, aquelas de caráter urbanístico e de zeladoria que promovem ações de revitalização do espaço urbano, limpeza regular e fiscalização dos imóveis nas regiões atingidas pelo programa. Por fim, a diretriz educacional se propõe desenvolver campanhas preventivas e educativas, atuar na promoção de palestras e debates (SÃO PAULO, 2020). Nesse sentido, a política visa garantir a autonomia e os direitos à saúde, à proteção, à vida e à singularidade da população.

Apesar do texto do projeto, que contém diretrizes orientadas pela RD, voltadas à inclusão social de pessoas usuárias de drogas e foco em sua autonomia, ocorreram duas grandes operações no território conhecido como “Cracolândia”, que receberam diversas críticas por parte de atores do sistema de justiça e da opinião pública, por terem fugido do escopo previsto:

uma grande operação policial dispersou à força dependentes químicos que se reuniam na cracolândia, fechou comércios e hotéis usados no Braços Abertos. Na terça, três pessoas se feriram durante a demolição de uma pensão pela prefeitura. A gestão Doria também pediu à Justiça autorização para realizar internações compulsórias de dependentes de crack, desde que o usuário passe por análise médica e psicológica. Hoje, esse tipo de encaminhamento cabe à Justiça. A prefeitura solicitou ainda autorização para retirar dependentes da cracolândia e enviá-los para avaliação médica contra sua vontade, o que seria uma "última alternativa" para casos graves. (TRATAMENTO, 2017)

Que estratégias podem ser pensadas para criar sinergias, e não contradição e ambivalência, na atuação dos atores e serviços dos campos da segurança pública e da saúde em seu território em questão?

REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, Thiago. Promotoria convoca equipe de Doria para explicar ação na cracolândia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 out. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1924197-promotoria-convoca-equipe-de-doria-para-explicar-acao-na-cracolandia.shtml> . Acesso em: 4 jan. 2022.

ANDRADE, Tarcísio Matos de. Reflexões sobre políticas de drogas no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 12, p. 4665-4674, dez. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011001300015&lng=e%20n&nrm=iso. Acesso em: 3 jan. 2022.

BAHIA. Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. **Corra pro Abraço**. Salvador: SJDHDS, [2013]. Disponível em: <http://www.justicasocial.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=60>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro et al. (org.) **III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017.

BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro, BERTONI, Neilane. (org.). Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? quantos são nas capitais brasileiras? Rio de Janeiro: ICICT, 2014.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. **BH de mãos dadas contra a AIDS**. Belo Horizonte: PBH, 8 jan. 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/saude/informacoes/vigilancia/vigilancia-epidemiologica/doencas-transmissiveis/bh-maos-dadas-contra-aids> . Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002**. Revogado pelo Decreto nº 9.761 de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm . Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009**. Revogada pela Lei Complementar nº 187 de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm . Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. [Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen]. Brasília, DF: DEPEN, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Guia estratégico para o cuidado de pessoas com necessidades relacionadas ao consumo de álcool e outras drogas: guia AD. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Secretaria de Atenção à Saúde. Coordenação Nacional DST/AIDS. A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas. 2.ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004. (Série B. Textos básicos de saúde).

CECILIO, Luiz Carlos de Oliveira. Apresentação. In: SOUZA, Tadeu de Paula. Estado e sujeito: a saúde entre a macro e micropolítica de drogas. São Paulo: Hucitec, 2018. p.13-22. L

DALLA VECCHIA, Marcelo et al. (org.). Drogas e direitos humanos: reflexões em tempos de guerra às drogas. Porto Alegre: Rede Unida, 2017. (Série interlocuções práticas, experiências e pesquisas em saúde).

DOMANICO, Andrea. História, conceito e princípios de redução de danos. In: SURJUS, Luciana Togni de Lima e Silva; FORMIGONI, Maria Lucia O. Souza; GOUVEIA, Fernanda. Redução de danos: conceitos e práticas. São Paulo: Unifesp, Univesp, 2019. cap. 1, p.5-15.

ESTARQUE, Marina. Ações na cracolândia de São Paulo x projeto Redenção: as divergências. Folha de S. Paulo, São Paulo, 13 jun. 2017. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2017/06/13/cracolandia-sp-redencao/>. Acesso em: 4 jan. 2022.

EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION. Drug consumption rooms: an overview of provision and evidence. Lisbon: EMCDDA, 2015. Disponível em: emcdda.europa.eu/topics/pods/drug-consumption-rooms. Acesso em: 4 jan. 2022.

GOMES-MEDEIROS, Débora et al. Política de drogas e saúde coletiva: diálogos necessários. *Cadernos de Saúde Pública* [online], Rio de Janeiro, v. 35, n. 7, jul. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JJ5FM4Lk4RctsyTwbhFpfdk/?lang=pt>. Acesso em: 3 jan. 2022.

LEAL, Erotildes Maria; DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. Clínica e cotidiano: o CAPS como dispositivo de desinstitucionalização. In: PINHEIRO, Roseni; GULJOR, Ana Paula; SILVA JÚNIOR, Aluísio Gomes da; MATTOS, Ruben Araújo de (org.). *Desinstitucionalização na saúde mental: contribuições para estudos avaliativos*. Rio de Janeiro: CEPESC; IMS/UERJ; ABRASCO, 2007. parte III, p. 137-154.

LEAL, Erotildes Maria; MUÑOZ, Nuria Malajovich; SERPA JR., Octavio Domont de. Além da compulsão e da escolha: autonomia, temporalidade e recuperação pessoal. *Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental*, São Paulo, v.22, n.1, 130-149, jan./mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1415-4714.2018v22n1p130.8>.

LEMGRUBER, Julita (coord.) et al. **Um tiro no pé**: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro: CESeC, 2021. Disponível em: https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Um-Tiro-no-Pe_relatorio-completo.pdf. Acesso em: 3 jan. 2022.

LOBOSQUE, Ana Marta. **Clínica em movimento**: por uma sociedade sem manicômios. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MACHADO, Ana Regina. Manejo de situações concretas de uso de drogas na rua. Curso de sensibilização sobre prevenção ao uso abusivo de drogas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Material de apoio.

MACHADO, Ana Regina. **Práticas de saúde às pessoas que usam drogas**: há novidades nos Centros de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas? Tese (doutorado em saúde coletiva) – Instituto René Rachou, Fundação Oswaldo Cruz, Belo Horizonte, 2019.

MACHADO, Ana Regina; MODENA, Celina Maria; LUZ, Zélia Maria Profeta da. Das proposições da política às práticas dos serviços: há novidades nos Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas? *Physis*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, e300118, 2020.

MESQUITA, Fábio; BASTOS, Francisco Inácio (ed.). **Drogas e aids**: estratégias de redução de danos. São Paulo: Hucitec, 1994.

NERY FILHO, Antonio; VALÉRIO, Andréa Leite Ribeiro; MONTEIRO, Luiz Felipe (org.). **Guia do projeto consultório de rua**. Brasília: SENAD; Salvador: CETAD, 2011. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/510.pdf>.

PASSOS, Eduardo Henriques; SOUZA, Tadeu Paula. Redução de danos e saúde pública: construções alternativas à política global de “guerra às drogas”. *Psicologia & Sociedade*, v. 23, n. 1, p. 154-162, abr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822011000100017&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 4 jan. 2022.

PETUCO, Dênis Roberto da Silva. Redução de danos: das técnicas à ética do cuidado. In: RAMMINGER, Tatiana; SILVA, Martinho (org.). **Mais substâncias para o trabalho em saúde com usuários de drogas**. Porto Alegre: Rede Unida, 2014. p.133-148.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS. **Nota técnica sobre comunidades terapêuticas**. São Paulo: PBPD, 21 jun. 2018. Disponível em: <http://pbpd.org.br/publicacao/nota-tecnica-sobre-comunidades-terapeuticas/>. Acesso em: 4 jan. 2021.

RIBEIRO, Fernanda Mendes Lages; MINAYO, Maria Cecília de Souza. As comunidades terapêuticas religiosas na recuperação de dependentes de drogas: o caso de Manguinhos, RJ, Brasil. *Interface*, Botucatu, v. 19, n. 54, p. 515-526, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/v19n54/1807-5762-icse-19-54-0515.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos (coord). **Perfil das comunidades terapêuticas brasileiras**. Brasília, DF: Ipea, 2017. (Nota técnica, 21). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170418_nt21.pdf. Acesso em: 4 ago. 2021.

SANTOS, Thandara (coord). **Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN**. Atualização - junho de 2016. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/infopen-levantamento.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2021.

SÃO PAULO. Prefeitura. **Programa Redenção: 2017 a 2020**. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_redencao/programa_redencao-2017-2020.pdf. Acesso em: 16 nov. 2021.

SILVA, Rosimeire Aparecida da. **Reforma psiquiátrica e redução de danos: um encontro intempestivo e decidido na construção política da clínica para sujeitos que se drogam**. 2015. 199 f. Dissertação (Mestrado em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência) - Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SOUZA, Jessé (coord.). **Crack e exclusão social**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania/Secretaria Nacional de Política sobre Drogas, 2016.

SOUZA, Tadeu de Paula. Das práticas em redução de danos à redução de danos nas práticas. In: SURJUS, Luciana Togni de Lima e Silva; FORMIGONI, Maria Lucia Oliveira de Souza; GOUVEIA, Fernanda. **Redução de danos: conceitos e práticas**. São Paulo: Unifesp, Univesp, 2019. cap. 2, p. 16-30.

SOUZA, Tadeu de Paula. **Estado e sujeito: a saúde entre a micro e macropolítica... de drogas**. São Paulo: Hucitec, 2018.


SOUZA, Tadeu de Paula; CARVALHO, Sérgio Resende. Reduzindo danos e ampliando a clínica: desafios para a garantia do acesso universal e confrontos com a internação compulsória. **Polis e Psique**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 37-57, 2012.

TRATAMENTO obrigatório para viciados em crack é ação 'ridícula', diz neurocientista americano. **BBC News**, São Paulo, 25 maio 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/bbc/2017/05/25/tratamento-obrigatorio-para-viciados-em-crack-e-acao-ridicula-diz-neurocientista-americano.htm>. Acesso em: 4 jan. 2022.

VENÂNCIO, Renato Pinto; CARNEIRO, Henrique (org.). **Álcool e drogas na história do Brasil**. São Paulo: Alameda; Belo Horizonte: Editora PUCMinas, 2005.



O capítulo 3 foi elaborado por Letícia Godinho, José Guilherme Magalhães e Silva e Maria José Nogueira.



**CAPÍTULO 4. ELABORAÇÃO DO
PLANO LOCAL DE PREVENÇÃO COM
A COMUNIDADE**

CAPÍTULO 4. ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE PREVENÇÃO COM A COMUNIDADE

Neste capítulo trazemos orientações para a construção participativa dos Planos Locais de Prevenção com a Comunidade. Iniciamos abordando a importância as políticas locais de prevenção à criminalidade e a participação comunitária na promoção da segurança cidadã. Em seguida, apresentamos o Método do Marco Lógico como instrumento possível de ser utilizado para desenvolver, de forma participativa, as principais etapas envolvidas no desenho de uma intervenção dessa natureza.

4.1. A importância da prevenção local para a promoção da segurança cidadã

O objetivo desta seção é realizarmos uma discussão preliminar sobre a pertinência dos processos de participação comunitária em segurança pública e retomar alguns preceitos do paradigma da segurança cidadã já discutidos no capítulo 1 deste guia.

Todos sabemos que os problemas relacionados à segurança pública se tornaram centrais na maioria das cidades brasileiras. Ainda que se tenha observado um decréscimo na ocorrência de crimes violentos, nos últimos anos, em 2018 o país registrou 57.956 homicídios, o que corresponde à taxa de 27,8 ocorrências para cada grupo de 100 mil habitantes. Naquele mesmo ano, a taxa de homicídios do estado de Minas Gerais, ainda que também em queda, correspondeu a 16/100 mil habitantes, 3.372 homicídios no total (CERQUEIRA; BUENO, 2020).

Mas a violência e criminalidade não se distribuem de maneira casual ou aleatória pelos territórios e populações. Se alguns territórios são mais violentos do que outros, também alguns perfis populacionais são mais vitimados. Segundo o Atlas da Violência (CERQUEIRO; BUENO, 2020), em 2018, 75,7% das vítimas de homicídios eram negros e 53,3% eram jovens.

Políticas públicas preventivas são mais eficazes do que aquelas que se baseiam em práticas repressivas e voltadas exclusivamente à esfera criminal. Conforme já discutimos, a criminalidade urbana e a violência são fenômenos complexos, multidimensionais e multicausais. Isso significa dizer que a circunscrição de políticas de enfrentamento à criminalidade às instituições de segurança, como as organizações policiais, e como tradicionalmente tem sido feito, não permite o alcance da multiplicidade de fenômenos que constituem suas causas e impactos. Políticas públicas nesta área devem ser preventivas, setoriais, articuladas e focalizadas em âmbito local, e contar com a participação de instituições responsáveis também pelas políticas sociais e pela gestão local, bem como dos cidadãos e comunidades.

Ou seja, as políticas preventivas rejeitam a perspectiva fragmentada segundo a qual a polícia é o único ou principal ator em segurança pública, focalizando suas ações sobre incidentes específicos e tomando-os como eventos isolados no tempo e no espaço. Ao invés disso, as ações devem se dar de modo holístico, de maneira a gerar capacidades de trabalho conjunto entre cidadãos e outras agências na solução dos problemas.

Muitas práticas e intervenções levadas a cabo pelo país confirmam essa pertinência, ao demonstrarem os impactos da prevenção sobre a ocorrência de crimes, a redução da insegurança e de outras formas de violência, como o Infocrim, em São Paulo; o Programa “Ficar Vivo!” e o Igesp, em Minas Gerais; o Pacto pela Vida, em Pernambuco, entre outras.

Por outro lado, ações e políticas preventivas em segurança pública demandam alterações em modelos de gestão, com orientações para resultados, a partir da realização de diagnósticos dos fenômenos e diagnósticos situacionais. Estratégias de prevenção, além disso, devem ser comunitárias, e abranger não apenas o enfrentamento e a prevenção ao crime e à violência, mas também a redução do medo das populações.

Assim, faz-se necessário o estabelecimento de um conjunto de procedimentos, tais como:

- a) o estabelecimento de intervenções orientadas a resultados;
- b) a realização de diagnósticos capazes de gerar conhecimento sistemático sobre a natureza e a dimensão dos problemas de insegurança locais;
- c) o incentivo à elaboração de planos municipais e locais;
- d) o incentivo à atuação participativa e em rede de atores institucionais e sociais;
- e) o incentivo ao desenvolvimento de um “policiamento orientado para a solução de problemas” e
- f) o incentivo à participação do município e da governança local nas políticas de segurança.

No entanto, atuações interinstitucionais e que incorporem a participação cidadã não são simples de serem obtidas. Requerem forte coordenação, participação de lideranças e conhecimento detalhado de características comunitárias, daí a relevância do governo local. O município é o ente o mais próximo das comunidades; é ele o responsável por captar as demandas e propor projetos focalizados, que dizem respeito a problemas locais. São os governos municipais, também, os responsáveis pelos serviços mais cotidianos.

4.2. A participação comunitária

A participação comunitária é elemento central para o estabelecimento de práticas preventivas em segurança. Assim, deve estar presente em todas as etapas de seus processos, ou seja, tanto na realização do diagnóstico, na focalização dos problemas a serem priorizados, na implementação dos projetos, bem como de sua avaliação e monitoramento.

Participação, em sentido forte, se distingue da mera consulta, pois é um processo ativo, ou seja, implica em efetiva tomada de decisão.

A participação social confere legitimidade e eficácia ao processo de desenho, implementação e avaliação de políticas públicas, por serem os cidadãos aqueles que compreenderem as dinâmicas de suas comunidades e territórios, dos problemas que lhes afetam diretamente e por serem aqueles quem, direta ou indiretamente, serão impactados por uma intervenção.

Por sua vez, uma intervenção calcada no paradigma da segurança cidadã deve ter como propósito promover os direitos humanos.

Ela diz respeito à eliminação de ameaças de violência sobre populações, com a promoção de uma convivência segura e pacífica. Deve levar em consideração características de territórios, pois relaciona-se a vulnerabilidades. Procura diminuir vulnerabilidades de vítimas e autores, e a ameaça à vida.

Deve ser focalizada, pois a incidência de violências é focalizada. Homens jovens e negros são preponderantemente vítimas de homicídios; mulheres são preponderantemente vítimas de violências domésticas, por exemplo.

Em suma, um projeto de prevenção em segurança cidadã pressupõe a proteção de todas as pessoas contra riscos de violências e crimes, e incidir sobre a melhoria de qualidade de vida, enfrentando vulnerabilidades múltiplas.

4.3. A realização de diagnósticos participativos territoriais

A realização de diagnósticos ajuda a elaboração e implementação de políticas mais focalizadas, em territórios e para públicos mais necessários. A focalização é necessária diante de recursos que são sempre limitados, tornando a distribuição de esforços mais racional e técnica. Assim, os diagnósticos permitem que eventuais conflitos sobre a distribuição de recursos sejam minimizados, de forma pacífica e eficaz.

Ao se dar de maneira participativa e territorial, os diagnósticos permitem também a identificação de problemas e meios que não apenas são pertinentes, de um ponto de vista de suas dimensões técnicas; mas também tidos como legítimos pelos públicos afetados, de um ponto de vista de suas dimensões políticas. Diagnósticos permitem que se conheça os fenômenos que se quer combater, suas causas e consequências, de modo a incrementar o direcionamento das ações e as redes institucionais e organizações que atuam sobre esses fenômenos. Assim, é possível mobilizar atuações previamente existentes, com economia de recursos, e evitar a duplicação de ações.

A avaliação dos impactos das políticas públicas depende de processos de diagnóstico que as antecede. É preciso conhecer as manifestações dos fenômenos de criminalidade e violência em períodos anteriores ao processo de implementação das políticas, bem como ações já existentes, de modo a se “controlar” seus efeitos. Ainda que os problemas de criminalidade e violência pareçam óbvios, é preciso conhecer sua extensão, quantificar sua presença, conhecer seus impactos sobre a vida das populações.

Finalmente, boa parte de eventos violentos são ocultos. Ou seja, não estão presentes em bases de dados oficiais e institucionais. Isso é particularmente verdadeiro para algumas de suas manifestações, como a violência doméstica, o abuso infantil, o estupro. Diagnósticos, quantitativos e qualitativos, permitem o acesso aos fenômenos que se encontram invisibilizados, eventos não registrados, e, portanto, não dimensionados previamente.

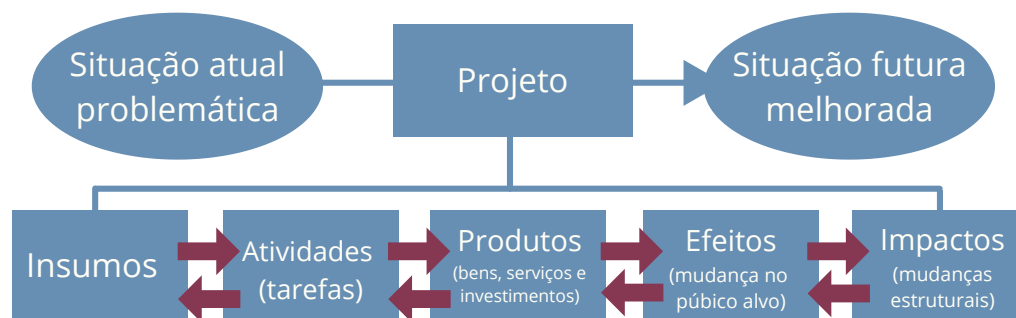
Em suma, políticas preventivas em segurança pública buscam satisfazer os critérios e condições implícitos à segurança cidadã. O que se busca, neste contexto, é o combate a vulnerabilidades, o cumprimento dos direitos humanos, a melhoria de vida das populações, não após o acontecimento de crimes e violências, apenas, mas antes que ocorram. Para isso, as ações não devem se restringir às agências de segurança pública, às organizações policiais, como tradicionalmente ocorre, mas devem se dar a partir de uma articulação em rede, de modo a mobilizar uma multiplicidade de atores, particularmente em nível local, e com a participação decisória das comunidades.

Agora que já realizamos essa discussão preliminar e revimos alguns conceitos, vamos tratar da elaboração do plano de prevenção local. Então, mãos à obra?

4.4. A proposta do Método do Marco Lógico[6]

O método do Marco Lógico (MML) foi desenvolvido com o objetivo de estruturar o desenho de uma intervenção ou política pública. A ideia da metodologia é conceber a alternativa mais viável para a solução de um problema, a partir da análise visível de todos os elementos do processo e resultados esperados. Ela busca articular e legitimar o diagnóstico e a concepção sobre os problemas sociais, suas causas e consequências, às escolhas das estratégias de intervenção para resolvê-los. Trata-se de um método participativo de diagnóstico, desenho e planejamento das ações, que inclusive recomenda o uso de uma linguagem acessível em todo o processo.

Dessa maneira, a metodologia fornece elementos para o planejamento adequado e participativo de uma intervenção no plano local. O MML permite que se obtenha uma concepção clara e adequada sobre uma intervenção: como determinados meios convergem para uma mudança, um objetivo, para a resolução de um problema social. A ideia é explicitar bem essas dimensões – ou seja, suas motivações, meios, fins e entregas – de forma a deixar a mais objetiva possível a proposição do programa. Tais dimensões devem se revelar a partir de uma cadeia causal, como, por exemplo, a ilustrada na figura seguinte.



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

A partir da figura, é possível observarmos que o programa ou projeto é justamente o elo entre uma situação problemática atual e uma situação futura; por meio dele, pressupomos poder melhorar ou resolver o problema social. Então, para que ele cumpra sua função, o desenho do projeto deve encadear **insumos** para a realização de atividades que se transformarão em **produtos**. Estes, por sua vez, gerarão **efeitos** e **impactos** positivos para o público beneficiado e na realidade. Essa lógica causal, de conceber o desenho das intervenções, é a base da Metodologia do Marco Lógico.

A seguir resumizamos as etapas da Metodologia do Marco Lógico (MML).

Identificação do Problema e Análise de Soluções	Planejamento do Desenho do Programa/Projeto
Etapa 1: Análise de problema e análise de envolvidos	Etapa 4: Elaboração da Matriz do Marco Lógico
Etapa 2: Análise de objetivos (soluções)	Definição de objetivos, produtos e atividades Indicadores
Etapa 3: Análise da viabilidade das alternativas	Condicionantes do projeto e riscos para a execução

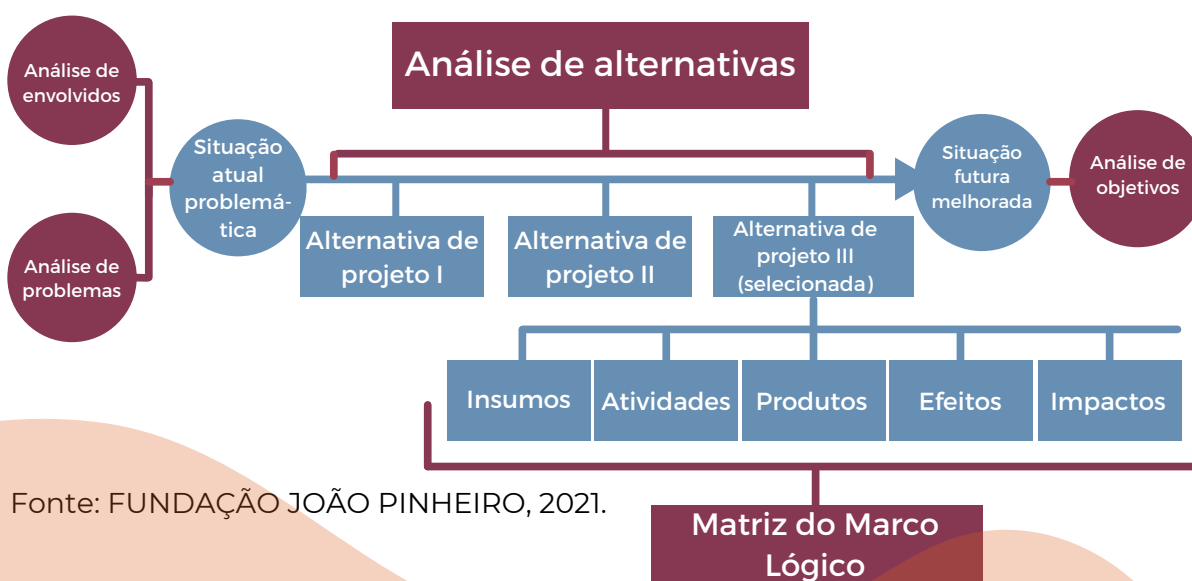
Fonte: Elaboração própria.

As primeiras etapas consistem na **análise do problema** e na **análise das partes / atores envolvidos**. A partir delas, é possível realizarmos um **diagnóstico lógico** do problema, possibilitando conhecer melhor sua natureza, causas, efeitos, a população afetada e outros atores e partes envolvidas.

Em seguida, iremos delinear a **situação futura** que buscamos produzir a partir da intervenção, ou seja, seus **objetivos**.

Já a etapa seguinte nos permitirá **desenhar as diferentes alternativas** de projetos e **avaliar qual delas seria mais viável** e consistente, considerando diferentes critérios, como custo, tempo, impacto potencial, entre outros.

O último passo **sistematiza o desenho** escolhido, elencando os objetivos e as entregas planejados nas etapas anteriores, como na figura seguinte. Ela **sumariza a cadeia causal** do desenho da intervenção apresentada na seção anterior (em azul) com o passo a passo da Metodologia do Marco Lógico (na cor vermelha).

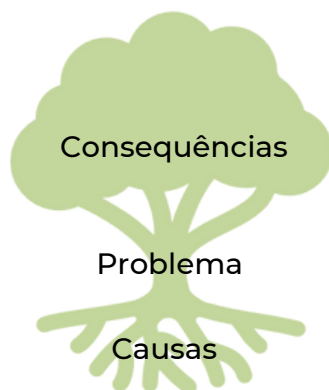


Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

Etapa 1: Árvore de problemas e análise das partes envolvidas

Essa etapa é fundamental na formulação de um projeto, pois dela dependerá, em grande parte, seu sucesso. Trata-se da identificação e análise do problema sobre o qual queremos intervir, a realidade social que buscamos alterar. É a partir do problema e da análise de suas causas que iremos projetar, nas etapas seguintes, as alternativas para seu enfrentamento, suas soluções. Conseqüentemente, daqui advém o valor social que esperamos gerar com a intervenção.

O objetivo dessa etapa é gerar a chamada árvore de problemas, uma estratégia que consiste em identificar o problema central e estabelecer as causas e conseqüências envolvidas. A árvore de problemas é, na verdade, uma forma de visualizarmos o problema como tronco, suas causas como as raízes e as conseqüências como a copa da árvore:



Fonte: Elaboração própria.

É importante também hierarquizar as causas, ou seja: buscamos identificar as causas mais profundas que geram outras mais próximas ao problema, estabelecendo relações de causalidade entre elas. Assim, teremos diferentes níveis de causas nas raízes da árvore. E o mesmo com relação às conseqüências.

Em síntese, são os seguintes os passos para elaborarmos uma árvore de problemas:

- a) identificar o problema principal, aquele que caracteriza a situação indesejada e analisada no diagnóstico, considerando a visão de todas as partes interessadas;
- b) definir os efeitos do problema;
- c) estabelecer associações causais entre efeitos primários (diretamente decorrentes do problema principal) e os secundários;
- d) mapear os fatores geradores do problema;
- e) estabelecer relações entre causas primárias (geradoras diretas do problema principal) e secundárias;

A seguir, vejamos um exemplo prático.

Caso prático: Violências cometidas por jovens na comunidade Esperança[7]

Um problema recente e importante que tem sido observado na comunidade Esperança é o aumento expressivo de atos infracionais entre os adolescentes. O aumento de mortes, pessoas feridas e consequente aumento de policiais na área levou a um mal-estar generalizado.

A comunidade Esperança é uma área degradada, localizada na periferia de uma cidade de médio porte e é habitada principalmente por populações migrantes, de origem rural. Estima-se que cerca de 25% dos habitantes da comunidade tenham entre 15 e 24 anos.

Para tentar compreender o que tem motivado o surgimento desse tipo de comportamento entre os jovens, uma equipe de planejamento entrevistou diferentes pessoas da comunidade e descobriu que os jovens dificilmente são integrados à vida comunitária. Os canais de participação juvenil são inexistentes, as organizações locais para jovens são poucas e existem preconceitos sociais evidentes que impedem a integração desta faixa etária.

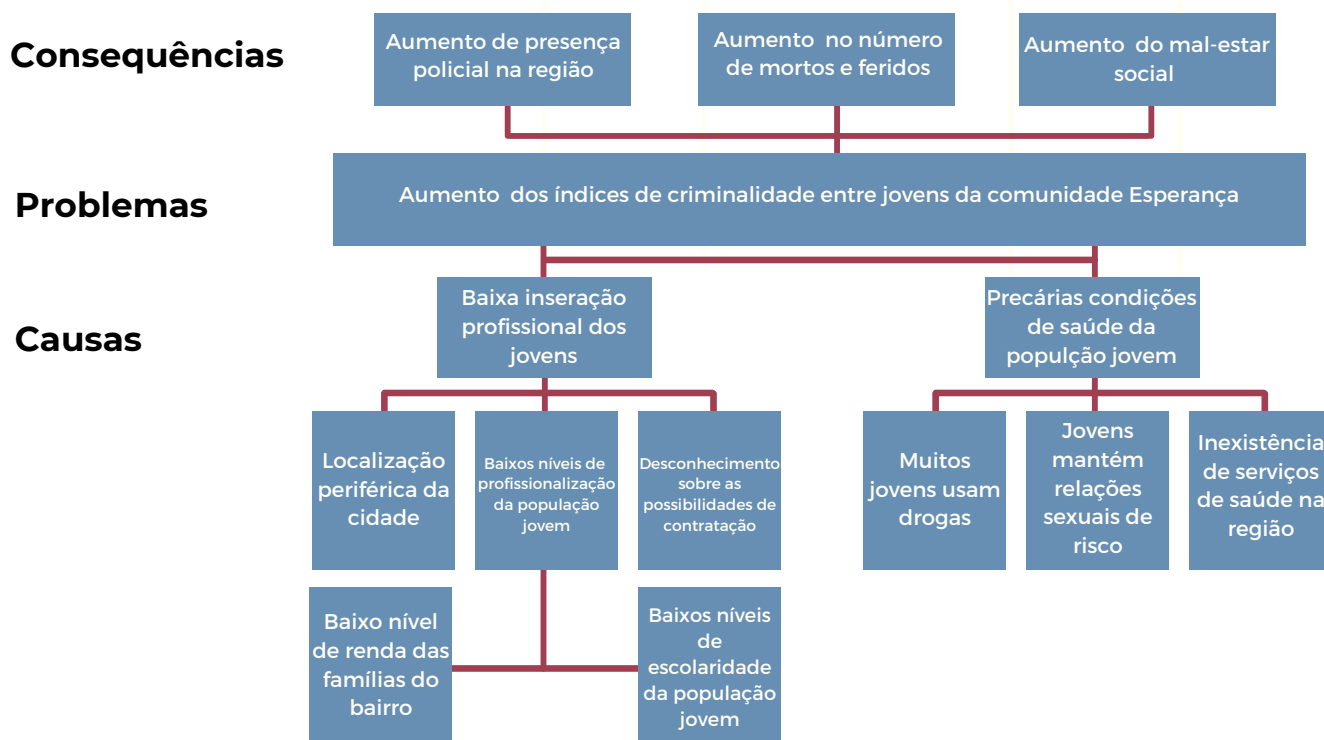
Tampouco há equipamentos esportivos na comunidade ou de qualquer outro tipo que permitam práticas culturais e de lazer. Outra ordem de causas se refere ao fato de que a maioria dos jovens da comunidade tem pouca ou nenhuma renda. Por um lado, as empresas da área não demonstram interesse em contratar jovens trabalhadores, alegando inexperiência e falta de compromisso.

Os jovens também têm pouca informação sobre o mercado de trabalho e desconhecem suas possibilidades de contratação. Notou-se ainda que tanto a formação escolar básica como a profissional são deficitárias, o que tem provocado desemprego ou formas muito precarizadas de trabalho. O levantamento também indicou que boa parte dos hábitos de vida dos jovens da comunidade são pouco saudáveis e que o consumo de drogas, o alcoolismo ou o comportamento sexual de risco é comum.

Os jovens entrevistados expressaram um completo desconhecimento sobre as implicações que esses comportamentos têm para sua saúde, o que está ligado à ausência de serviços de saúde acessíveis a eles.

Com base nesse rápido resumo, já é possível fazer um primeiro esboço de uma árvore de problemas, de forma a organizar as informações e identificar com maior objetividade o problema.

Com base nesse rápido resumo, já é possível fazer um primeiro esboço de uma árvore de problemas, de forma a organizar as informações e identificar com maior objetividade o problema.



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

Para desenvolvermos um plano de prevenção local, em específico, precisaremos começar identificando:

- os problemas ligados à violência e à criminalidade no território;
- as características físicas e a infraestrutura comunitária.

Já tratamos desses pontos nos capítulos anteriores. Importa chamarmos a atenção para o fato de que um conjunto amplo de agências e atores estatais e comunitários produzem informações que podem ser acessadas. Esses dados devem nos possibilitar conhecer:

- a contextualização da realidade do território: quem são os atores locais, parceiros privados, instituições locais, outras organizações do território (igrejas, ONGs etc.), equipamentos públicos;
- a dinâmica das violências nos territórios, sobretudo a partir dos registros criminais, de outras formas de violência contra a mulher, de uso de drogas etc.;
- os chamados hot spots: locais e períodos em que essas violências estão concentradas, como determinados endereços ou períodos do dia;
- os padrões e elementos arquitetônicos e urbanísticos que podem favorecer a violência e a insegurança, como a realidade do comércio, tipos de vias e moradias, espaços de convivência e de lazer, entre outros;

e) as ações já existentes de prevenção à violência, criminalidade e “desordem” no território.

Além dos dados e indicadores produzidos pelos órgãos da prefeitura e de outros entes, é importante perguntarmos: O que os registros oficiais não são capazes de retratar? O que está para além dos dados oficiais? Quais outras informações são importantes para se obter uma leitura mais fidedigna do território? Assim, caso haja uma situação identificada como relevante, mas para a qual não haja registros, é possível levantar informações por meio da coleta de dados.

O levantamento dessas informações, a partir da múltipla percepção dos diversos atores do território, é fundamental para possibilitar o início da elaboração do diagnóstico e a árvore de problemas.

É importante também atentarmos para o fato de que os problemas do território podem ser muitos, ao mesmo tempo em que os recursos (financeiros, pessoas e tempo) são reduzidos. Assim, na grande maioria das ocasiões, será central:

- a) decidir quais problemas são os mais importantes, quais serão enfrentados;
- b) analisar esses problemas aos quais se deu prioridade, gerando a árvore de problemas;
- c) escolher o conjunto das áreas do território que serão foco da intervenção.

Por fim, como já mencionamos, o MML é uma metodologia participativa. Assim, os processos que envolvem as discussões de todas as etapas devem ser realizados idealmente com a participação dos diferentes atores e partes envolvidos. O objetivo, entre outros, é possibilitar a estruturação do problema a ser enfrentado e da intervenção da maneira mais interativa e sistêmica possível, fazendo uso dos diferentes olhares e abordagens presentes no território.

Assim, é preciso identificarmos as pessoas, grupos e instituições que têm algo a ganhar ou a perder com a intervenção; além daquelas que atuam no mesmo contexto e podem ser afetadas por ele. Esse passo é denominado no MML de **análise das partes envolvidas** ou interessadas e também constitui um ponto central do planejamento da intervenção. Ele expressará o contexto de atuação e as forças que aí operam, permitindo mapear potencialidades e fragilidades relevantes para definir as estratégias de intervenção.

Logo, importa mapearmos:

- a) os atores e partes afetadas pelo problema no território;
- b) quem já está envolvido em atividades de prevenção da violência na comunidade;
- c) potenciais parceiros locais;
- d) seus interesses, percepções quanto às causas e consequências do problema;
- e) recursos de que dispõem e que podem ser mobilizados;
- f) motivos para constituírem parcerias ou gerar eventuais conflitos (de forma a viabilizarmos estratégias que fortaleçam os apoios e neutralizem as tensões).

O Quadro 5 propõe uma forma possível de sistematização da análise das partes envolvidas.

Matriz – partes interessadas e atores envolvidos						
Atores envolvidos	Interesses	Recursos de que dispõe	Como percebe o problema	Potenciais motivos para construção de parcerias	Potenciais riscos de conflitos	Ações ou contramedidas para construção de parcerias e neutralização de tensões
Ator 1						
Ator 2						
...						

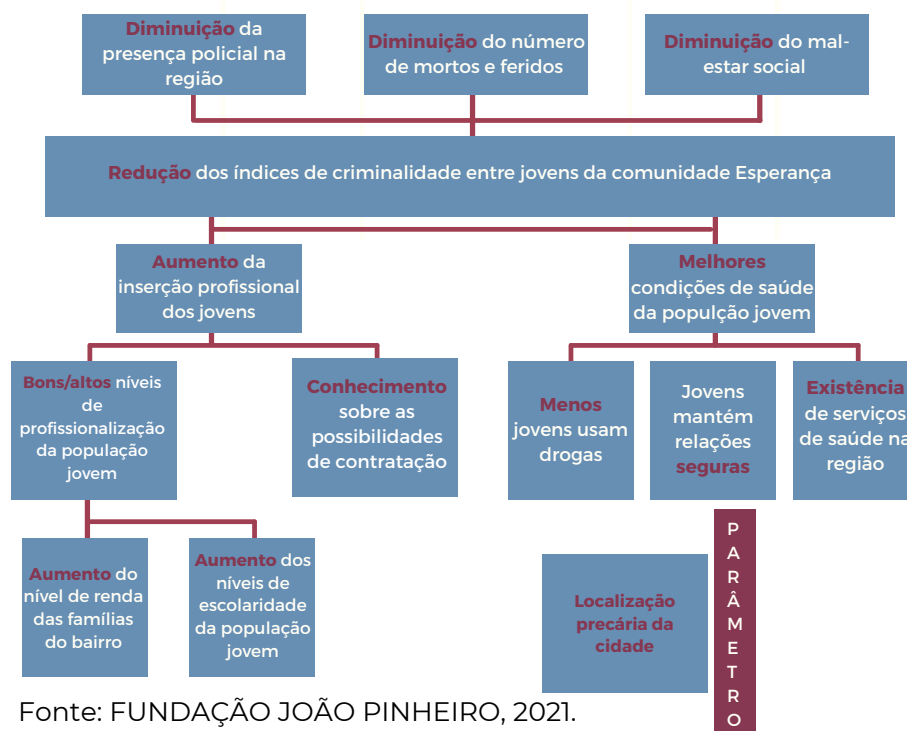
Fonte: Elaboração própria.

Etapa 2: Árvore de objetivos

Após a elaboração da árvore de problemas, a etapa que se segue é a da elaboração da árvore de objetivos. Nela projetamos a situação futura ou a mudança que queremos produzir, ou seja, os objetivos do projeto. Podemos elaborar os objetivos fazendo a conversão dos estados negativos identificados na árvore de problemas em situações positivas, e invertendo a hierarquia de causas e consequências em uma nova hierarquia de meios e fins.

Assim, o problema principal se transforma em objetivo central (indicado no tronco da árvore), as causas se transformam em meios ou estratégias (dispostos nas raízes) que levam ao objetivo. As consequências se convertem nos fins ou no alcance do objetivo na copa.

No exemplo prático acima, podemos converter o problema identificado, “aumento da violência entre jovens na comunidade Esperança”, no seguinte objetivo: “redução da violência praticada por jovens na comunidade Esperança”. Na figura a seguir, também podemos visualizar a conversão das causas do problema em meios para intervir sobre ele, na raiz; e na copa da árvore, a transformação das consequências do problema em efeitos ou fins pretendidos com o alcance do objetivo do projeto:



Como vimos, a árvore de objetivos é desenhada convertendo a situação negativa explicitada na árvore de problemas, em orientações positivas que ajudem a dirigir as ações do projeto que será desenvolvido. No entanto, as atividades que serão desenvolvidas em um projeto ou política pública não podem ser um fim em si mesmas. Precisamos pensar nos efeitos ou nas soluções do problema que pretendemos alcançar com a intervenção. Isso quer dizer que o objetivo do projeto não pode ser o aumento da inserção profissional de jovens ou a melhoria das condições de saúde dessa população; mas sim a diminuição da presença policial no território, diminuição de mortos e feridos, a diminuição do mal-estar ou da sensação de insegurança, por exemplo.

A finalidade última de um projeto, programa ou política pública consiste em criar valor público, ou seja, gerar mudanças para a coletividade, resolver um problema da população, atender aos interesses da sociedade (Moore, 2002). Neste sentido, a intervenção deve ser estratégica e focada nas mudanças que se pretende alcançar.

(FJP, 2021, p.5).

O MML também orienta a identificação dos chamados parâmetros, que são causas do problema que não modificáveis pela intervenção, seja porque não passíveis de alteração pela ação humana, seja porque se referem a situações que escapam ao âmbito de ação do projeto. No exemplo prática, um parâmetro ou situação não modificável (mas que importa como causa do problema) é a localização precária da cidade. No MML, os parâmetros devem ser identificados, mas dispostos fora da estrutura principal da Árvore de Objetivos e da Árvore de Problemas.

Etapa 3: A identificação das alternativas de intervenção

Uma vez identificados os meios ou estratégias que levam ao objetivo e aos fins almejados, bem como resultados, tal como explicitados na árvore de objetivos, parte-se para a discussão e a análise das alternativas possíveis de intervenção. Isso porque, geralmente, há mais de uma estratégia para alcançar o objetivo; além disso, recursos são escassos. Por isso, é importante mapear, desenhar e analisar a viabilidade das alternativas pensadas.

O Quadro 3 mapeia os meios e as possíveis ações para atingi-los, no contexto do exemplo prático com o qual estamos trabalhando.

Meios	Ações que atingem os meios
MEIO 1: Bons/altos níveis de profissionalização da população jovem:	AÇÃO PARA MEIO 1: Cursos de capacitação profissional com qualificação teórica e prática:
MEIO 2: Conhecimento sobre as possibilidades de contratação:	AÇÃO PARA MEIO 2: Prêmio Empresa Incentiva Jovem (de incentivo e divulgação de vagas para jovens da comunidade):
MEIO 3: Aumento dos níveis de escolaridade da população jovem:	AÇÃO PARA MEIO 3: Ampliação das vagas de Educação de Jovens e Adultos na Escola Municipal da comunidade:
MEIO 4: Jovens mantém relações sexuais seguras:	AÇÕES PARA MEIO 4: Distribuição de preservativos na Escola Municipal da comunidade nos locais de reunião dos jovens: e Ciclo de palestras sobre educação sexual na Escola Municipal da comunidade:
MEIO 5: Existência de serviços de saúde na região:	AÇÃO PARA MEIO 5: Implantação de UBS na comunidade:
MEIO 6: Menos jovens usam drogas.	AÇÕES PARA MEIO 6: Cursos de formação artística: Grupos de apoio: Oferta de bolsas atleta para jovens dependentes químicos: e Construção de um centro poliesportivo para convivência dos jovens.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021.

A escolha das alternativas deve levar em conta os seguintes critérios:

- a) viabilidade;
- b) o impacto sobre o problema (efetividade);
- c) a conveniência e realidade das condições operacionais do projeto (prazo, custos, apoio técnico e institucional);
- d) a possibilidade alcançar o objetivo (eficácia);
- e) a relação entre os recursos utilizados e os resultados pretendidos (eficiência).

Por exemplo, entre alternativas que tem o potencial de produzir o mesmo impacto (serem efetivas), pode-se escolher a mais barata, mas que por outro lado demandaria mais tempo. Ou então a que possibilitaria alcançar os resultados mais rapidamente, mas que, para isso, demandaria um esforço financeiro maior.

Para isso, podemos usar o seguinte esquema – Matriz de Decisão – para embasar as escolhas. Nele, são estabelecidos os critérios que serão utilizados e cada projeto ou ação recebe uma nota. Sugerimos estabelecer uma pontuação de 0 a 2, em que 0 = muito ruim; 1= fraco; 2= alto. Também podem ser incluídos pesos para cada critério, caso se considere que alguns deles tem maior importância que outros.

Matriz de decisão dos projetos para os jovens da Comunidade Esperança			
Crítérios de viabilidade	Peso*	Alternativa 1 – “Aprender e mobilizar” (pontuações)	Alternativa 2 – “Mais serviços” (pontuações)
Qual projeto representa a alternativa mais barata?		1	0
Que projeto é mais viável operacionalmente?		2	2
Que projeto tem maior incidência no problema (efetividade)?		2	1
Total		5 pontos	3 pontos

Fonte: Fonte: elaboração própria, com base em FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021).

Por fim, devem ser selecionados os programas mais adequados e refiná-los, identificando alternativas ou possíveis adequações. Assim, podem ser mapeadas ações de prevenção já existentes, implementadas em outras localidades, por exemplo; mas que demandam uma análise não apenas de suas potencialidades, como também das lacunas e dificuldades. A literatura sobre políticas públicas e projetos sociais podem ser fontes importantes nessa busca. Ou podem ser criadas ações novas, “do zero” – lembrando que essa possibilidade demanda sempre uma boa expertise sobre projetos sociais e, principalmente, uma avaliação do desenho do projeto mais aprofundada, justamente pela ausência de referências e parâmetros de comparação.

Etapa 4: A Matriz do Marco Lógico e a especificação do desenho do projeto

Com a alternativa selecionada, passaremos à especificação do desenho do projeto. Ela consiste na especificação da alternativa escolhida no quadro lógico, por meio do preenchimento da seguinte matriz, que apresenta de forma sistemática, lógica e sucinta os elementos mais importantes do projeto:

Matriz do Marco Lógico			
Lógica da intervenção / Cadeia causal	Indicadores e metas	Fonte de verificação dos indicadores	Condicionantes e pressupostos importantes
Finalidades / Objetivo superior do projeto			
Propósito / Objetivo geral do projeto			
Resultados / Componentes			
Atividades			

Fonte: Fonte: elaboração própria, com base em FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021).

A matriz do marco lógico funciona como resumo do plano de intervenção e das razões que justificam a realização do projeto. Evidencia também seu propósito (objetivo); como as mudanças serão realizadas (produtos e atividades); que condições externas influenciam o alcance dos resultados (parâmetros e riscos); e como os efeitos produzidos serão identificados (indicadores, metas e meios de verificação).

A MML orienta que os produtos do projeto sejam redigidos sob a forma de resultados ou entregas já alcançadas, por exemplo: jovens capacitados, equipamentos de cultura construídos, praças revitalizadas, policiamento implementado etc.

Sobre os indicadores, metas e meios de verificação, eles visam apontar para as evidências empíricas que seriam capazes de demonstrar o alcance de cada objetivo e metas, e dizer onde podemos encontrá-las. Ou seja, na descrição operacional dos objetivos e dos produtos, precisamos explicitar também que indicadores serão utilizados para comprovar seu alcance, assim como as metas que definirão a magnitude das entregas e da mudança desejada. Por exemplo, para a atividade de capacitação de jovens, precisaremos dizer qual a meta (número de jovens que se deseja capacitar) e os indicadores de verificação (por exemplo, número de certificados emitidos e fornecidos pela Secretaria de Educação, para jovens residentes da comunidade, no período da intervenção).

Indicador é um padrão de medida que permite ler a realidade e acompanhar as mudanças que estão ocorrendo. Trata-se de um recurso utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse científico, da pesquisa social ou do ponto de vista programático, no campo das políticas públicas.

*Os indicadores medem a eficácia, a eficiência e o impacto dos programas, constituindo-se em meios fundamentais para **monitorar** a alocação de insumos, a realização das atividades, e a entrega dos produtos, bem como para **avaliar** os resultados das políticas públicas. Cumprem a função de um termômetro, pois permitem apreciar as variações positivas e negativas da execução do projeto.*

- Indicadores que se referem ao grau de alcance dos objetivos medem **eficácia**.
- Quando o foco é o nível de utilização dos recursos em relação às metas e resultados, tem-se um indicador de **eficiência**.
- Quando capturam as mudanças de mais longo prazo, operadas no estado social da população alvo, definem-se indicadores de **impacto** (FJP, 2021, p.36).

As fontes (ou meios) de verificação indicam onde se encontram as informações sobre os indicadores, explicitando locais e documentos que evidenciam a situação, o comportamento ou o desempenho de cada indicador durante a execução do projeto. Precisamos ter ampla atenção na escolha dos indicadores, pois eles são elementos centrais para a montagem de um sistema de informações gerenciais que constituirá a referência para o monitoramento do projeto, assim como para sua avaliação.

Já os parâmetros e riscos dizem respeito aos condicionantes, pressupostos e os riscos existentes em cada nível da intervenção. Já falamos sobre eles; são as condições que não fazem parte diretamente da área de intervenção do projeto, mas que podem interferir nos resultados. Os condicionantes ou pressupostos, por sua vez, referem-se a tudo aquilo que se espera que aconteça para que os resultados sejam atingidos. Os riscos consistem nas condições que, se concretizadas, inviabilizariam o alcance de objetivos ou a entrega dos produtos do programa ou projeto.

Por exemplo: um dos parâmetros do exemplo prático era a localização precária do município. E podemos elencar como condicionantes do projeto contido naquele exemplo o envolvimento da Secretaria de Educação e de Saúde, condições para que as atividades planejadas possam de fato ser implementadas. O mapeamento desses fatores tem como objetivo minimizar as chances de fracasso da intervenção, identificando o que pode dar errado.

Abaixo, trazemos a Matriz do Marco Lógico do projeto que teria sido escolhido no exemplo prático, o Projeto “Aprender e mobilizar”.

	Lógica de intervenção/ modelo lógico	Indicadores	Meios de verificação	Pressupostos/ Riscos
Objetivo superior/ geral	O número de mortos e feridos entre jovens da comunidade diminui.	1. Taxa municipal de homicídios entre pessoas de 14 a 29 anos; 2. Taxa de internação de pessoas de 14 a 29 anos no hospital da cidade.	1. Secretaria Municipal de Segurança Pública; 2. Registros do hospital municipal.	Risco: mudanças na legislação nacional sobre porte de armas; chegada de facções do crime organizado.
Objetivo do projeto/ específico	Os índices de violência entre jovens da comunidade são reduzidos.	1. Taxa de homicídios cometidos por pessoas de 14 a 29 anos no território; 2. Taxa de furtos e roubos cometidos por pessoas de 14 a 29 anos no território; 3. Taxa municipal de crime contra o patrimônio cometidos por pessoas de 14 a 29 anos no território.	Secretaria Municipal de Segurança Pública.	Condições: envolvimento da Secretaria de Saúde e de Educação.
Produtos	1. Cursos de capacitação profissional ministrados; 2. Preservativos distribuídos na Escola Municipal da comunidade nos locais de reunião dos jovens; 3. Ciclo de palestras sobre educação sexual na Escola Municipal da comunidade realizado; 4. Cursos de formação artística para jovens dependentes químicos ministrados; 5. Grupos de apoio a jovens dependentes químicos formados e em funcionamento.	1.1 nº de cursos ofertados; 1.2. % de jovens da comunidade matriculados no curso; 1.3. % de certificados emitidos; 2.1 nº preservativos distribuídos; 3.1 nº de palestras ministradas; 3.2 nível de satisfação dos jovens com as palestras ministradas. 4.1 nº de cursos de formação artística ofertados; 4.2. % de jovens da comunidade matriculados no curso; 4.3 % de jovens certificados nos cursos; 5.1 número de reuniões semestrais do Grupo de Apoio realizadas; 5.2 % de permanência dos jovens dependentes químicos no Grupo de Apoio.	Registros administrativos do projeto; registros administrativos da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde.	Contingenciamento orçamentário; baixa adesão dos jovens; constrangimento por parte de alguns jovens de participarem da Semana de Educação Sexual.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021).

Para finalizar:

- Assegure-se que o plano, elaborado a partir do MML, tenha além de seus objetivos, atividades, finalidades e metas, também um cronograma e orçamento;
- Que seja possível não apenas seu monitoramento, mas também a avaliação (externa) do projeto (neste caso, considere incluir a avaliação no orçamento).

REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Avaliação de Políticas Públicas: por onde começar?: um guia prático da metodologia do marco lógico.** Documento elaborado por Carla Bronzo, Marcos Arcanjo de Assis e Carolina Proietti Imura. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf. Acesso em: 5 jan. 2022.

FUNDACIÓN CIDEAL. **El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos: cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo.** Madrid: CIDEAL, 2001.

JANUZZI, Paulo Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 36, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.** Nueva York: CEPAL, 2005. (Serie Manuales, 42). Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/4/S057518_es.pdf.

PFEIFFER, Peter. Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças **Revista do Serviço Público**, v.51, n.1, p.81-124, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã.** 2. ed. Brasília, DF: PNUD, Conviva, 2016. (Coletânea convivência e segurança cidadã: guias de gestão territorial participativa).



O capítulo 4 foi elaborado por Letícia Godinho, José Guilherme Magalhães e Silva e Maria José Nogueira.

REFERÊNCIAS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. **Avaliação de Políticas Públicas: por onde começar?: um guia prático da metodologia do marco lógico**. Documento elaborado por Carla Bronzo, Marcos Arcanjo de Assis e Carolina Proietti Imura. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf. Acesso em: 5 jan. 2022.

FUNDACIÓN CIDEAL. **El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos: cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo**. Madrid: CIDEAL, 2001.

JANUZZI, Paulo Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 36, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ORTEGÓN, Edgar; PACHECO, Juan Francisco; PRIETO, Adriana. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas**. Nueva York: CEPAL, 2005. (Serie Manuales, 42). Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/4/S057518_es.pdf.

PFEIFFER, Peter. Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças **Revista do Serviço Público**, v.51, n.1, p.81-124, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã**. 2. ed. Brasília, DF: PNUD, Conviva, 2016. (Coletânea convivência e segurança cidadã: guias de gestão territorial participativa).



O capítulo 4 foi elaborado por Letícia Godinho, José Guilherme Magalhães e Silva e Maria José Nogueira.