

AGENDA MUNICIPAL DA SEGURANÇA

**PROPOSTAS PARA OS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS
NAS ELEIÇÕES DE 2024**



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

Ficha técnica

Agenda Municipal da Segurança: propostas para os municípios brasileiros nas eleições de 2024

Realização

Instituto Sou da Paz

Coordenação

Cristina Neme

Análise e redação

Cristina Neme, Roberta Corradi Astolfi e Mayra Pinheiro

Levantamento de dados

Heloísa Salles

Revisão

Carolina Ricardo

Consultoria

Roberta Corradi Astolfi

Diagramação

Pensata Comunicação/
Sabrina Zerlini de Sá e
Cristiane Ayumi

Apoio

**Instituto
Betty e Jacob
Lafer**

Equipe Instituto Sou da Paz

Carolina Ricardo – **Diretora-Executiva**
Beatriz Graeff – **Coordenadora de Projetos**
Brena Andrade – **Analista de Mídias Digitais**
Bruno Langeani – **Consultor Sênior**
Cristina Neme – **Coordenadora de Projetos**
Danielle Tsuchida – **Coordenadora de Projetos**
Ecilane Rodrigues – **Assistente da Diretoria**
Ederson Martins – **Assistente Administrativo-financeiro**
Fernanda Figueiredo – **Analista Contábil-financeira**
Gabriela Alves – **Estagiária de Assessoria de Imprensa**
Gabriella Oliveira – **Coordenadora de Projetos**
Guilherme Galdino – **Analista de Gestão de Pessoas**
Heloísa Salles – **Estagiária de Direito**
Ingrid Passos – **Assistente de Pesquisas**
Izabelle Mundim – **Gerente de Engajamento Cívico**
Janaina Baladez – **Gerente de Desenvolvimento Institucional**
Jéssica Moura – **Analista de Projetos**
Luciano Almeida – **Gerente Administrativo-financeiro**
Marcele de Oliveira – **Assistente de Advocacy**
Marina Sá – **Designer**
Mayra Pinheiro – **Pesquisadora**
Natália Pollachi – **Gerente de Projetos**
Nathalie Drumond – **Gerente de Advocacy**
Pedro Luiz – **Estagiário de Pesquisa**
Rafael Rocha – **Coordenador de Projetos**
Tamiris de Jesus – **Coordenadora de Gestão de Projetos**
Vanessa Machado – **Analista de Projetos**
Wigde Arcangelo – **Assessor de Imprensa**

SUMÁRIO

04	Apresentação
05	Introdução
07	Eixos da Agenda
07	01. Governança da Segurança Cidadã
09	02. Gestão da informação
10	03. Guarda Municipal
14	04. Medidas Prioritárias na Frente de Repressão Qualificada
19	05. Medidas Prioritárias na Frente de Prevenção
20	Crianças e Adolescentes
32	Mulheres
35	População em Situação de Rua e Usuária de Drogas
38	Mediação de Conflitos
39	Referências

Apresentação

As eleições municipais representam uma ocasião importante de exercer os direitos políticos e de cobrar por políticas públicas que respondam às necessidades da cidadania. O debate eleitoral é um momento crucial para pensar coletivamente as principais demandas e urgências da sociedade civil e a responsabilidade do Estado de desenvolver políticas consistentes que promovam a melhoria da qualidade de vida de sua população.

Nestas eleições de 2024, o Instituto Sou da Paz apresenta uma agenda de propostas prioritárias na área da segurança municipal, com objetivo de circular iniciativas baseadas em análises e evidências que colaborem para a produção de políticas públicas em defesa de uma segurança pública alinhada à promoção dos direitos humanos.

São propostas que chamam atenção para possibilidades de aprimoramento e inovação, de modo a contribuir para a qualificação do debate público e dos programas de candidatos/as ao executivo municipal e à câmara de vereadores comprometidos com a promoção da segurança urbana cidadã.

Crédito da Imagem: Pexels | Kaique Rocha



Introdução

A insegurança segue como um grave problema que afeta a vida cotidiana dos cidadãos, conforme indicam as pesquisas que monitoram a sensação de segurança da população brasileira. Segundo o último levantamento do Instituto DataFolha, 39% da população reportou se sentir muito insegura nas ruas ao anoitecer, o que reduz a capacidade de circular livremente pelos espaços urbanos. Essa percepção é ainda maior entre as mulheres (45%) e entre moradores das áreas metropolitanas (52).¹

Em outra pesquisa de abrangência nacional, a CNI procurou captar a percepção da população sobre os principais problemas e prioridades do país a partir de 2024. Ao avaliar as áreas que mais pioraram nos últimos doze meses, a segurança é a segunda mais lembrada pela população brasileira, que destacou o combate ao tráfico de drogas entre as prioridades do poder público para a segurança nos próximos anos. A questão da segurança também emerge entre as prioridades identificadas na área da educação, como melhorar a segurança e combater o uso de drogas nas escolas.²

No Brasil, a incidência de crimes violentos, como homicídios, roubos e agressões, é expressiva e afeta o cotidiano dos cidadãos. Ainda que o número geral de homicídios tenha diminuído no país nos anos recentes, as taxas permanecem altas e há fortes discrepâncias regionais. A arma de fogo prevalece como principal meio empregado no cometimento desses crimes que, por sua vez atingem desproporcionalmente a população negra, os jovens e os homens.

É fundamental atentar para o grande crescimento do número de armas legais em circulação no país ao longo dos últimos, resultado do afrouxamento da legislação de controle de armas promovido pela gestão federal anterior (governo Bolsonaro). Esse aumento torna a fiscalização ainda mais complexa e necessária, visto que a arma de fogo é o meio empregado em mais de 70% dos homicídios ocorridos no país.

¹ *Sensação de Segurança e Insegurança - Pesquisa Nacional. Instituto Datafolha, março de 2024.*

² *Principais problemas e prioridades do país para 2024. Retratos da Sociedade Brasileira, Ano 11, n. 61. Brasília: Confederação Nacional da Indústria - CNI, abril/2024. A Saúde emerge em primeiro lugar, mencionada por 28% das pessoas entrevistadas, seguida pela Segurança (20%), Educação (10%), Geração de Emprego (9%) e Controle da Inflação (9%).*

Homicídios acontecem na maioria dos 5.570 municípios brasileiros, mas de modo concentrado em alguns deles. Em 2022, 166 municípios responderam por 50,4% dos homicídios estimados no país. Nesse grupo, estão municípios de todas as unidades da federação, incluindo suas capitais e cidades de maior porte no interior, e cujas taxas variaram de 8,2 a 134,0 homicídios por grupo de cem mil habitantes.³ São cenários heterogêneos que exigem posicionamento ativo do executivo municipal para identificar as dinâmicas da violência local e buscar articulação com as esferas estadual e federal para implementar ações orientadas à redução dos homicídios.

Destaca-se, assim, o potencial que a gestão municipal tem para contribuir para a redução das mortes violentas no país, além de outras violências, que chegam aos serviços municipais da educação, assistência social e saúde. Os desafios da segurança urbana se sobrepõem às desigualdades sociais que marcam as cidades e os territórios que conjugam a maior incidência de fatores de risco, como abandono escolar e gravidez na adolescência, com a menor disponibilidade de fatores de proteção, como acesso a equipamentos públicos de esporte e cultura.

Nesse contexto, agravado pela alta incidência de crimes de roubos no cotidiano das cidades, é da maior relevância o engajamento do poder municipal na implementação de políticas públicas orientadas à prevenção da violência e à promoção da segurança. Compreender os fatores que produzem a insegurança e como se apresentam no território é essencial para que sejam formuladas políticas sustentáveis que promovam maior segurança para a população.

Sem se pretender exaustiva, esta Agenda apresenta propostas de ações prioritárias com vistas a subsidiar o debate público e os programas de governo que concorrerão nas próximas eleições municipais. Partimos da premissa de que os municípios exercem um papel fundamental na promoção da segurança urbana e de que há experiências reconhecidas que merecem ser incorporadas, seja para aprimorar iniciativas em curso, seja para oferecer inovações bem-vindas no campo da segurança.

³ *Dos mais de 5.570 municípios brasileiros, 4.022 contaram com ao menos um homicídio estimado no ano de 2022 (Atlas da Violência: retrato dos municípios brasileiros. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).*

Eixos da agenda

01 Governança da segurança cidadã

A política nacional de segurança pública, instituída em lei em 2018, prevê a implementação de um sistema único de segurança pública (Susp) que congregue os três níveis da federação na promoção da segurança. É fundamental que os municípios se alinhem aos esforços de implementação do Susp partindo da instituição de mecanismos básicos para viabilizar a governança interfederativa e participativa. Nesse sentido, os programas devem priorizar a elaboração de um plano de segurança urbana como primeiro passo para fortalecer a governança da segurança e que considere as seguintes medidas:

- A** Plano Municipal de Segurança Urbana a ser instituído em lei, que contemple:
 - A realização de consultas públicas que permitam a **participação social** na definição das políticas públicas;
 - Uma diretriz de articulação institucional entre as áreas que dialogam prioritariamente com a segurança urbana, tendo em vista a implementação de ações intersetoriais relevantes à promoção da segurança (considerando temas prioritários de modo transversal).
- B** Criação e regulamentação de um **Fundo Municipal de Segurança Pública** e de um **Conselho Municipal de Segurança Urbana**, garantindo representatividade e mecanismos de participação social que aproximem comunidade e instituições;
- C** Instituição (ou reestruturação) de mecanismos de **gestão integrada da segurança** no nível municipal. É necessário prever instâncias que congreguem os principais atores da política municipal relacionados à promoção da segurança urbana em um formato que possibilite o planejamento e a implementação de

ações efetivas. O modelo de Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), já institucionalizado no país, deve contar com duas frentes: 1) uma voltada à articulação dos órgãos policiais e de fiscalização administrativa tendo em vista o planejamento de medidas de segurança situacional e de repressão qualificada; 2) outra voltada à prevenção da violência, tendo em vista as medidas de prevenção primária (social) e secundária (públicos vulneráveis ou em risco), no formato de um Comitê Integrado de Prevenção. O modelo de governança deve, por fim, eleger um ator institucional como articulador da política de segurança urbana.

D

Detalhamento dos instrumentos de **governança**: planejamento, monitoramento e avaliação, transparência.

1.1. Gestão Integrada da Segurança

A produção da segurança urbana exige a coordenação de políticas intersetoriais capazes de responder a demandas de diversas naturezas, a depender do tamanho e do contexto socioeconômico e criminal em que o município se encontra.

Para alcançar resultados positivos no campo da prevenção da violência, da redução da criminalidade e da promoção da defesa civil, as políticas devem ser estabelecidas em articulação com os órgãos dos diversos níveis de governo e de modo integrado com as políticas sociais municipais que afetam a segurança. Para tanto, a secretaria municipal de segurança urbana exerce um papel estratégico para que se realize uma governança estruturada em duas frentes:

A

Frente de repressão qualificada, que deve priorizar o envolvimento das guardas, secretarias e agências reguladoras que respondem pela aprovação, controle e fiscalização dos serviços públicos de transporte, limpeza urbana, iluminação pública e tranquilidade pública no âmbito municipal, assim como a parceria com as polícias e outros órgãos estaduais. A partir dessas instâncias, podem ser articuladas as medidas



relacionadas à regulamentação do comércio e ao uso do espaço público, incluindo a atenção à iluminação, acessibilidade, mobilidade, tranquilidade pública e requalificação do espaço público, assim como acionadas outras pastas, quando pertinente.

B

Frente de prevenção, que deve envolver as guardas e as secretarias municipais visando à articulação entre as áreas, a definição de prioridades, a avaliação dos projetos existentes e o desenvolvimento de novas iniciativas. Para participar dessa frente, destacam-se as áreas de Assistência e Desenvolvimento Social, Educação, Saúde, Cultura e Esportes, Direitos Humanos e Cidadania, Urbanismo, Planejamento e Gestão.

02 Gestão da Informação

As prefeituras devem contar com uma política bem definida de gestão da informação, capaz de produzir e reunir dados, indicadores e evidências que subsidiem a elaboração de políticas públicas para a cidade. Geralmente, as secretarias de segurança urbana contam com informações geradas a partir das atividades das guardas municipais e utilizadas para subsidiar o seu planejamento operacional. Para além disso, é preciso investir na produção de informações qualificadas para orientar a implementação de um plano de segurança urbana municipal e permitir seu monitoramento. No âmbito de uma agenda programática de segurança urbana, é o caso de definir os **indicadores prioritários para a elaboração de diagnósticos e para o planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados**, o que implica acesso a dados de diferentes secretarias. Seja em formato de observatório da segurança ou outro modelo, é preciso avançar no sentido de:

A

Instituir uma equipe dedicada à gestão da informação, responsável pela produção de relatórios periódicos que subsidiem o planejamento e que possa gerir parcerias para realização de aná-

- lises e estudos mais aprofundados para orientar a definição das políticas públicas de segurança urbana de médio e longo prazos;
- B** Aprimorar a capacidade de produção e análise de informações que subsidiem o planejamento operacional e estratégico da segurança urbana;
- C** Estabelecer fluxos com outras secretarias municipais para definir o compartilhamento de informações;
- D** Articular com a secretaria estadual de segurança pública para ter acesso aos dados estaduais, contemplando o compartilhamento de informações de modo desagregado;
- E** Priorizar a articulação com a secretaria municipal de saúde para produzir indicadores a partir das bases de dados da saúde, que registra tanto os casos de mortalidade por causas violentas ocorridos no município como os casos de violência não letal atendidos no sistema da saúde;
- F** Produzir e divulgar dados sobre as iniciativas em curso e fomentar a avaliação das ações existentes (inclui a publicação de dados sobre implementação dos programas e iniciativas para que possam ser acompanhados pela sociedade, academia etc.).

03 **Guarda Municipal**

Em 2023 havia ao menos 1.467 guardas municipais no país, com efetivo estimado em mais de 95 mil integrantes. Entre 2014 e 2023, o número de municípios que contam com guarda municipal aumentou 35,7%.⁴

A instituição do SUSP em 2018 fortaleceu o papel dos municípios e das guardas municipais na promoção da segurança ao afirmá-los como integrantes estratégicos do SUSP. Em 2023, o decreto federal 11.841

⁴ Raio-X das Forças de Segurança Pública no Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

regulamentou a atividade de patrulhamento preventivo das guardas municipais, que deve ser realizada em cooperação com os órgãos policiais estaduais tendo em vista i) a garantia do respeito aos direitos fundamentais; ii) a contribuição para a paz social, prevenção e pacificação de conflitos; e iii) a garantia do atendimento de ocorrências emergenciais. No caso de ilícitos penais, cabe também aos guardas fazer prisão em flagrante, apresentar o preso e a notificação circunstanciada da ocorrência à polícia judiciária e contribuir para a preservação do local do crime.

As guardas exercem, portanto, um papel fundamental na implementação da política municipal de segurança urbana, protagonizando ações e apoiando iniciativas de outras pastas. Considerando o seu amplo leque de atribuições, que englobam prevenção, fiscalização, patrulhamento, atendimentos emergenciais e defesa civil, sua participação é transversal aos eixos priorizados nesta Agenda, como se verá nas seções seguintes. Específica e diretamente em relação à instituição, para além da necessidade de investir na estruturação e no efetivo das guardas de acordo com o porte dos municípios,⁵ destacam-se a seguir medidas prioritárias para as guardas municipais.

3.1. Aprimoramento da qualidade da informação produzida pela GCM

Uma boa gestão da informação é essencial para o planejamento das ações rotineiras e das políticas públicas. As guardas contam com sistemas de videomonitoramento, atendimento 153 e monitoramento das viaturas que geram uma variedade de informações. A depender do município, as condições tecnológicas podem variar muito, desde aqueles que precisam avançar na informatização de seus registros primários até aqueles que vem investindo em novas ferramentas digitais de vigilância, a exemplo de câmeras inteligentes. Considerando a diversidade de condições das prefeituras assim como a complexidade de implantação de sistemas digitais mais sofisticados, recomenda-se:

⁵ O Estatuto Geral das Guardas Municipais define critérios para o tamanho do efetivo (mínimo e máximo) de acordo com a população do município (Lei federal 13.022/2014).

A

Investir na estruturação de sistemas e no aperfeiçoamento dos processos de coleta, sistematização e análise dos dados no âmbito das atividades das guardas municipais, com objetivo de otimizar processos e elevar a qualidade das informações que interessam ao planejamento operacional e ao desenho de políticas de segurança urbana. É preciso priorizar a qualificação dos dados primários provenientes de fontes diversas (registros de demandas, ocorrências e atendimentos) e das análises produzidas a partir deles. Ou seja, trata-se de otimizar os processos desde a coleta de dados com vistas ao **aprimoramento da qualidade das informações produzidas, de modo que novas soluções tecnológicas contem com bases de dados consistentes.**

B

No presente em que a inteligência artificial vem ganhando terreno como meio de enfrentar os problemas urbanos e a criminalidade, é fundamental atentar para o fato de que sistemas de informação baseados em algoritmos, como os de reconhecimento facial, exigem protocolos rígidos de utilização de dados, tendo em vista cumprir a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e evitar a discriminação algorítmica, problema fartamente apontado por especialistas em relação a tecnologias de inteligência artificial empregadas na área da segurança. Para que possam apoiar boas práticas no campo da segurança, ou seja, que efetivamente contribuam para a redução de riscos e para a promoção de fatores de proteção no espaço público de modo democrático, **é preciso antes regulamentar o uso dessas tecnologias, garantir informações de boa qualidade e capacitar digitalmente os servidores.**⁶

⁶ Nesse sentido, ver: Netto, L.F., Rocha, L.J.L. *Gestão de informações de segurança pública no município: diagnóstico e propostas para a Secretaria Municipal de Segurança Urbana da cidade de São Paulo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019; Nery, M.B. O antigo no digital: como a inteligência artificial (não) transforma a segurança pública. Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/o-antigo-no-digital-como-a-inteligencia-artificial-nao-transforma-a-seguranca-publica/>*



Crédito da Imagem: Pexels | Rodolfo Gaion

3.2. Estruturação e Capacitação da GCM

A

Considerando o reconhecimento explícito das guardas como órgãos de segurança que exercem também patrulhamento preventivo e podem intervir em delitos flagrantes, é fundamental investir na proteção e qualificação dos/das profissionais de modo a assegurar aos efetivos:

Equipamentos de proteção individual;

Meios e técnicas de uso graduado da força constantemente atualizados e supervisionados;

Definição de protocolos de cooperação com as polícias estaduais em consonância com o papel de proteção comunitária das guardas. Seja no caso de cumprimento de ordens judiciais ou de possíveis iniciativas de monitoramento integrado da situação da segurança na cidade, as prefeituras devem institucionalizar mecanismos que viabilizem a implementação de práticas que promovam a segurança cidadã, previnam a violência institucional e contribuam efetivamente para a redução da insegurança.

B

Considerando o amplo leque de atividades protagonizadas pelas guardas e sua atuação em contextos desafiadores, cuja gravidade pode variar a depender das condições do município,

sugere-se privilegiar a oferta de **capacitação continuada** nos seguintes temas:

● População em situação de rua e usuária de drogas, de acordo com as diretrizes da Política e Plano Nacional para a População em Situação de Rua;

● Política de redução de danos em relação ao uso de drogas, em convergência com as normativas e programas da saúde pública baseados em evidências;

● Violência doméstica e familiar e violência baseada em gênero, incluindo metodologia sobre o fluxo de atendimento nos serviços e equipamentos da rede de proteção local;

● Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), incluindo metodologia sobre o fluxo de atendimento nos serviços e equipamentos da rede de proteção local;

● Mediação de conflitos a partir de espaços de mediação institucionalizados que contem com metodologias reconhecidas e permitam às guardas exercerem seu papel preventivo por meio da mediação de conflitos, tanto no ambiente escolar como em outros ambientes, de modo eficaz.

04 **Medidas Prioritárias na Frente de Repressão Qualificada**

As experiências bem-sucedidas de planos municipais de segurança urbana têm em comum o fortalecimento de iniciativas empreendidas pelos órgãos municipais responsáveis pela concessão de licenças e fiscalização das condições de funcionamento de estabelecimentos e serviços tendo em vista a sua regularização. Em suma, são medidas de cooperação com instituições estaduais que visam controlar estabelecimentos e serviços que podem estar relacionados com fatores de violência e/ou criminalidade, ou seja, situações ou dinâmicas que favorecem desde “desordens

urbanas” que geram perturbação do sossego e deterioração dos espaços públicos, até conflitos e violências interpessoais, fraudes, tráfico de drogas e outras ilegalidades que impactam na segurança.

Considerando os diversos órgãos municipais com atribuições fiscalizatórias, é necessário coordenar essas atividades de acordo com as prioridades definidas. Sugere-se nesse sentido criar e/ou fortalecer medidas de cunho administrativo com poder de regulamentar, controlar e fiscalizar atividades que impactam direta ou indiretamente na segurança urbana, tendo em vista, especialmente nos grandes centros urbanos:

4.1.

Recuperar e revitalizar **espaços públicos** tomados por cenas de uso de drogas, em conjunto com o trabalho realizado pelas equipes da saúde e da assistência social junto à população usuária. Para além do apoio da guarda municipal ao trabalho da assistência e da saúde, é preciso avançar nos esforços de revitalização de espaços públicos por meio de medidas de fiscalização em combinação com os programas de cuidado e atendimento ao público usuário e/ou morador de rua e medidas de intervenção urbanística.

4.2.

Desenvolver projetos em parceria com as polícias estaduais para coibir **crimes contra o patrimônio**, especificamente furto e roubo de celulares, que afetam milhares de cidadãos a cada ano. Em 2023, foram registradas 937,3 mil ocorrências de roubo e furto de celulares no país. No caso de roubo, a grande maioria ocorre em via pública. As taxas são mais altas nos municípios de grande porte (acima de 500 mil habitantes), onde chegam a ser quase 6 vezes superiores do que no grupo de municípios pequenos (abaixo de 100 mil habitantes).⁷



⁷ Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

A exemplo da experiência bem-sucedida do estado do Piauí, que registrou uma redução expressiva dos roubos de celulares, é preciso interferir no ciclo pelo qual passam os aparelhos subtraídos (furto ou roubo, receptação e revenda do aparelho para o consumidor).

A estratégia desenvolvida pela Secretaria Estadual de Segurança do Piauí envolveu **inovação tecnológica e articulação** com outros órgãos públicos e está centrada na interrupção da cadeia de negócios que sustenta os roubos e furtos de celulares. Suas principais etapas são:

- Desenvolvimento de ferramenta de consulta sobre aparelhos celulares desviados (via Imei) e instalação nos celulares dos efetivos policiais e de guardas municipais;
- Verificação do Imei em celulares durante a realização de blitzes de busca pessoal ou veicular, o que permite identificar aparelhos desviados que foram revendidos;
- Envio de intimações em massa (via Whatsapp) para os portadores de celulares com restrição para que devolvam o aparelho;
- Realização de operações de fiscalização em lojas físicas ou virtuais que compraram ou venderam aparelhos desviados.

Após a implementação, milhares de celulares foram recuperados e devolvidos a seus proprietários. O modelo deve ser adotado em outros estados e incorporado ao programa Celular Seguro, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Para saber mais:

<https://www.ssp.pi.gov.br/noticia.php?id=4709>

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/celular-seguro-incorporara-iniciativa-exitosa-contra-roubo-e-furto-de-celulares-do-piaui>



4.3.

Fortalecer a atuação municipal no **controle da atividade de desmontagem e comercialização de peças de veículos automotores.**

No esteio da legislação estadual que estabeleceu a “Lei do Desmanche” no estado de São Paulo em 2014,⁸ o governo federal instituiu a lei 12.977 para regulamentar e disciplinar a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres.⁹

Essas leis tratam da regulamentação do funcionamento de empresas no ramo de desmontagem de veículos, comercialização das partes e peças e da reciclagem de veículos irrecuperáveis.

Ainda que a instituição desse processo caiba à autoridade estadual de trânsito, a atividade de fiscalização pode ser realizada em parceria com outros órgãos públicos visando à fiscalização conjunta, desde a expedição do credenciamento e de alvarás de funcionamento, até a lacração

⁸ Lei estadual 15.276/2014, que dispõe sobre a destinação de veículos em fim de vida útil no estado de São Paulo.

⁹ Lei federal 12.977/2014, que regula e disciplina a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres.

dos estabelecimentos que descumprirem as normas. Desse modo, as prefeituras podem atuar junto aos governos estaduais e ganhar protagonismo na repressão aos crimes de roubo e furto de veículos ao priorizar a ação dos agentes municipais (fiscais e guardas) baseada em diagnósticos dos pontos quentes dos crimes relacionados.¹⁰

4.4.

Desenvolver estratégias para fortalecer a **fiscalização de áreas essenciais à prestação de serviços à população**, como transporte e coleta de lixo, de modo a evitar sua cooptação por organizações criminosas por meio da gestão fraudulenta de contratos.

Considerando a diversificação das atividades criminais e sua possível infiltração nos negócios públicos, a gestão municipal deve investir na sua capacidade de controle para ganhar transparência e eficiência nos processos de licitação. Frente a mecanismos de burla por vezes sofisticados, é essencial que o município potencialize os órgãos de controle e os mecanismos de transparência para evitar o enraizamento de esquemas baseados em operações ilícitas, que visam, por exemplo, à lavagem de recursos provenientes do tráfico de drogas e de roubos, entre outros crimes que estão direta ou indiretamente relacionados à violência e à insegurança pública.



¹⁰ A redução das ocorrências de roubo e furto de veículos no estado de São Paulo após 2014 está também associada à implementação da lei, conforme indicado na análise de Feltran, G., Rocha, R. e outros. Lei do desmanche, pcc e mercados. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 35, n. 1, jan-abr 2023.

4.5.

O **controle de armas** deve parte compor a agenda do poder público municipal de modo contínuo em um país que sofre com altas taxas de violência armada. As prefeituras podem ganhar protagonismo e fortalecer a Campanha de Entrega Voluntária de armas de fogo, uma política pública permanente que garante indenizações pagas pelo Ministério da Justiça. Podem ampliar postos de entrega, criando postos móveis, inclusive, e planejar ações de comunicação sobre os riscos de a população ter armas em casa, incentivando a entrega voluntária. Além disso, a gestão municipal pode contribuir para a efetivação da política nacional de controle de armas ao promover fiscalizações conjuntas com o Exército nos estabelecimentos e serviços destinados a práticas esportivas e ao comércio de armas, aportar conhecimento sobre as dinâmicas locais e planejar fiscalizações interagências que incluam a verificação dos alvarás e planos de segurança das lojas e clubes de armas, com a participação de guardas municipais e de agentes fiscais. Da mesma forma, pode apoiar a Polícia Federal na fiscalização de empresas de segurança privada, especialmente nas sedes e locais de guarda de armas, onde frequentemente ocorrem desvios de maior proporção que alimentam o mercado criminal.

05 Medidas Prioritárias na Frente de Prevenção

As estratégias de prevenção social ou primária buscam reduzir a probabilidade de comportamentos violentos ou antissociais e comportamentos indiretamente associados à violência, tais como uso abusivo de substâncias psicoativas, abandono escolar e atos infracionais. Esse tipo de estratégia tem como foco principal crianças e adolescentes, incluindo as estratégias de prevenção precoce para a primeira infância.

São também fundamentais as estratégias de prevenção orientadas para públicos em risco de violência, seja de envolvimento como de vitimização. Nesse sentido, destacam-se iniciativas focalizadas nas situações ou públicos vulneráveis, com destaque para os/as adolescentes.

Considerando as iniciativas existentes que são tradicionais assim como a necessidade de inovar, destacam-se as seguintes frentes que merecem investimentos no campo da prevenção.

Crianças e adolescentes

5.1. Prevenção ao abuso de substâncias: avaliar, atualizar e integrar iniciativas

Programas de prevenção no modelo do Proerd (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência), de inspiração norte-americana, tem forte presença nas escolas brasileiras. Voltados à prevenção do uso primário e secundário de drogas por meio de palestras socioeducacionais destinadas a alunos e à comunidade escolar, são programas aplicados geralmente por agentes policiais e guardas em acordo com a gestão da educação. Considerando a longa trajetória dessa iniciativa e seu enraizamento nas instituições, é preciso adotar medidas de avaliação sobre a efetividade do programa e introduzir inovações, tais como:

- A Documentar as estratégias que têm sido utilizadas para efetivar a intersetorialidade do programa e incluir a saúde entre os setores envolvidos, especialmente o Programa de Saúde nas Escolas (PSE). A base do PSE é a articulação entre a educação e a atenção primária, com vínculos territoriais de cada escola com sua Unidade Básica de Saúde. Desse modo, toda ação de cuidado, saúde e proteção ao estudante fica sob a orientação da área técnica da Saúde da Criança e Adolescente das secretarias de saúde.¹¹
- B Algumas versões desse tipo de programa produziram efeitos nulos ou mesmo negativos, acelerando a primeira experiência de uso de substâncias entre adolescentes. Desse modo, é preciso sistematizar a(s) metodologia(s) de aplicação e avaliá-las

¹¹ O Programa Saúde na Escola (PSE) é uma política intersetorial firmada entre os ministérios da Saúde e da Educação (Decreto Federal 6.286/2007) ao qual os municípios podem aderir.

com vistas à atualização ou adequação às evidências científicas recentes.¹² Os principais aspectos a serem avaliados nesse tipo de programa atualmente são: a) a aplicação por parte dos professores ou pares (as próprias crianças) que são treinados pelos policiais tendem a produzir mais impacto que a aplicação direta pelos próprios policiais; b) metodologias ativas e interativas em que os participantes constroem o próprio conhecimento e tiram suas conclusões parecem ter impactos mais positivos do que palestras que ressaltam apenas os efeitos negativos do uso de substâncias.

5.2. Fomentar a inclusão e o monitoramento de novas metodologias de prevenção à violência, com ênfase nos fatores protetivos, que aumentam a resiliência dos indivíduos, mesmo diante de contextos desafiadores

Grande parte dos fatores de risco para a violência estão na vulnerabilidade das famílias e das comunidades.

Desse modo, o paradigma da prevenção social no Brasil se centra, majoritariamente, nesses dois eixos. Porém, há um limite das políticas públicas em atuar sobre esses fatores e é necessário complementar tais estratégias, com outras centradas nos fatores protetivos, que aumentem a resiliência dos indivíduos, mesmo diante de contextos desafiadores. Uma abordagem já tradicional em outros países, mas com pouca penetração no Brasil, é o desenvolvimento de competências socioemocionais com foco na prevenção da violência.¹³ Na Base Nacional Comum Curri-

¹² Valente, J.Y. et al. *Revisão sistemática sobre o efeito do programa escolar de prevenção ao uso de drogas Keepin' it REAL: traduzido e implementado no Brasil pelo PROERD. Ciência & Saúde Coletiva [online]. v. 27, n. 11, pp. 4175-4189.*

¹³ *As competências socioemocionais estão previstas na Base Nacional Comum Curricular, mas não especificamente com foco na prevenção da violência.*

cular, estão previstas cinco competências: autoconsciência, autogestão, consciência social, habilidades de relacionamento e tomada de decisão responsável. Nos programas de prevenção à violência, o componente da autogestão (gerenciamento eficiente do estresse, controle de impulsos e definição de metas) é um dos mais importantes fatores protetivos, trabalhado com técnicas variadas, incluindo terapia cognitivo-comportamental e mindfulness.¹⁴

Nesse sentido há pelo menos três grandes linhas de trabalho que podem ser desenvolvidas: i) programas de prevenção primária, para todo o conjunto das crianças do ensino fundamental; ii) programas de prevenção secundária, focalizados em crianças e adolescentes que já apresentam comportamentos de risco e iii) ensino de técnicas de disciplina positiva para cuidadores nos programas de estímulo ao desenvolvimento na primeira infância. Nesse sentido, recomenda-se:

A

Na área de educação, realizar um mapeamento para a identificação de iniciativas de prevenção à violência emergentes nas escolas municipais, que possam ser acompanhadas, avaliadas e, eventualmente, replicadas, considerando especialmente iniciativas específicas de desenvolvimento de competências socioemocionais com foco na prevenção da violência (ver box sobre o **programa Na Moral**, a seguir). Estimular a realização de projetos piloto, de preferência como experimento randomizado controlado ou ensaio de comunidade.

B

Na saúde e assistência social, considerar a inclusão de metodologias de disciplina positiva nos programas de visita domiciliar (por exemplo, programa Criança Feliz), preferencialmente em projetos-piloto, como experimento randomizado controlado.



¹⁴ <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/implementacao/praticas/caderno-de-praticas/aprofundamentos/195-competencias-socioemocionais-como-fator-de-protecao-a-saude-mental-e-ao-bullying>

Programa Seja de Educação Socioemocional

Programa de educação socioemocional que combina técnicas de atenção plena (mindfulness) e terapia cognitivo-comportamental para desenvolver as cinco competências socioemocionais da BNCC, com ênfase na autorregulação.

- Professores recebem a formação para aplicar o programa junto aos alunos;
- Os alunos recebem o programa em horário letivo, uma vez por semana durante 20 semanas;
- O programa faz parte do conteúdo programático regular;
- Material apostilado é disponibilizado;
- Conteúdo específico para cada série, do 1º ao 9º ano;
- Desenvolvido pelo Instituto Cidade Segura, atualmente funciona nas cidades de Lajeado, Santa Cruz do Sul e Rio Grande, todas no estado do Rio Grande do Sul.

Ainda não há evidência de alta qualidade sobre a efetividade do programa Seja, especificamente. O que se sabe sobre esse tipo de programa é que aqueles de aplicação universal têm maior impacto com crianças mais novas em comparação com adolescentes. Evidências internacionais também indicam que, no ensino fundamental, são capazes de reduzir, em média, 18% dos comportamentos violentos ou agressivos.

Para saber mais:

Instituto Cidade Segura <https://institutocidadesegura.com.br>

Experimento piloto do programa Na Moral

O Programa Na Moral é uma iniciativa que emprega técnicas de Terapia Cognitivo- Comportamental (TCC) para incentivar mudanças nas formas de pensar, sentir e agir dos jovens. Seu objetivo é aprimorar habilidades como comunicação, gestão de emoções, assertividade, construção da autoestima e desenvolvimento de resistência à pressão dos pares.

- O projeto foi implementado como piloto em sete escolas municipais da Diretoria Regional de Santo Amaro, em São Paulo, durante o segundo semestre de 2022 e o primeiro semestre de 2023;
- Participaram 300 alunos, do sétimo, oitavo e nono anos do ensino fundamental;
- A adesão dos alunos foi voluntária;
- O conteúdo foi ofertado em 14 encontros no contraturno escolar, utilizando jogos, dramatizações, discussões em grupo e outras técnicas;
- O programa foi aplicado com facilitadores especificamente contratados e treinados para oferecer as oficinas.

A Fundação Getúlio Vargas é responsável pelo experimento e recentemente publicou uma avaliação da viabilidade da implementação do programa. Ainda não há dados disponíveis sobre o impacto da iniciativa.¹⁵

¹⁵ Monteiro, J.C.M. et al. Programa Na Moral: Relato de implementação do programa de prevenção da violência nas escolas. FGV Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública. Rio de Janeiro: julho de 2023.

A disciplina positiva como um dos três pilares da educação positiva

Segundo o manual Inspire, da Organização Mundial de Saúde,¹⁶ a educação positiva está baseada na criação de ambientes domésticos seguros, no fortalecimento dos vínculos entre a criança e os cuidadores e na disciplina positiva. Programas brasileiros de visitação domiciliar para a primeira infância, como o Primeira Infância Melhor e Criança Feliz, estão fortemente baseados nos dois primeiros fatores, mas não preveem de forma sistemática o treinamento em disciplina positiva para cuidadores. A disciplina positiva inclui: a) desenvolvimento da regulação emocional do próprio cuidador para responder de forma não-reativa a comportamentos desafiadores, b) cuidadores ensinam a regulação emocional também para as crianças; c) cuidadores estabelecem consequências não violentas que sejam adequadas a cada idade. Os melhores programas desse tipo são aqueles que envolvem técnicas vivenciais em que os participantes precisam encontrar soluções para problemas práticos propostos.

5.3. Prevenção da violência nas escolas

Desde 2017, ganharam destaque episódios de violência extrema em escolas, que tende a ser desencadeada pela ocorrência de um crime anterior que inspira uma onda de ataques, como aconteceu no Brasil entre 2017 e 2023. Embora seja um fenômeno bastante específico, esses ataques estão associados a outros tipos de violência de menor intensidade, que ocorrem frequentemente nas escolas. Em geral, é praticado por alunos e ex-alunos “como uma reação a ressentimentos, fracassos e violências

¹⁶ Organização Mundial de Saúde. *Inspire: Sete Estratégias para por Fim   Violência contra Crianças*. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (tradução). São Paulo: 2018.

experienciadas na vida e na comunidade escolar”.¹⁷ Assim, o bullying, uma violência frequentemente vivenciada pelos estudantes no cotidiano escolar, pode estar associado a ataques de violência extrema. Problemas de saúde mental, por sua vez, estão associados tanto ao bullying quanto à violência extrema. A disseminação de preconceito e discriminação online emergem tanto nas pequenas violências cotidianas quanto no discurso de ódio de grupos extremistas que cooptam adolescentes para a violência extrema. As armas de fogo, além de serem um elemento de valorização da violência em si,¹⁸ potencializa a letalidade desses episódios: dos 36 ataques realizados desde 2002, 44% foram utilizadas armas de fogo que causaram 78% das mortes.¹⁹

Considerando a multiplicidade de iniciativas que a rede municipal pode adotar como programas de prevenção da violência nas escolas, destacam-se as seguintes recomendações:

- A** Regulamentar, no âmbito municipal, a lei federal que determinou às redes públicas de educação básica contar com serviços de psicologia e de serviço social.²⁰
- B** Monitorar a implementação dos serviços de psicologia e serviço social junto às Diretorias Regionais de Ensino (DRE), segundo os critérios: a) de prioridade nos territórios mais vulneráveis, b) de complementaridade, articulação ou sobreposição em relação a outros serviços e equipes multidisciplinares nas DRES ou nas escolas.
- C** Mapear e estabelecer parcerias para avaliação de impacto dos projetos vigentes, tais como medidas para aumentar o sentimen-

¹⁷ Ministério da Educação. *Relatório Ataques às Escolas no Brasil: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental*. Grupo de Trabalho de Especialistas em Violência nas Escolas. Brasília, 2023, p. 8.

¹⁸ *As ideologias extremistas que promovem ataques às escolas “abordam a vida e a violência como se fossem um jogo de videogame, onde planejam e vivenciam o ataque como uma experiência lúdica, e promovem a veneração de armas, tanto as brancas quanto as de fogo”* (MEC, 2023, p. 19).

¹⁹ Langeani, B. *Raio-x de anos de ataques a escolas no Brasil 2002-2023*. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2023.

²⁰ *Leis federais 13.935/2019 e 14.819/2024*.

to de pertencimento escolar, criação de comitês de mediação de conflitos e de programas de justiça restaurativa nas escolas ou DRES, esses recomendados, por exemplo, no relatório “Ataque às escolas no Brasil: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental”.²¹

D

Criar mecanismos para a democratização da gestão escolar. Dentre as recomendações do relatório “Ataque às escolas no Brasil: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental”, está a implementação de grêmios estudantis e associações de pais e mestres para democratizar a gestão escolar.²² Existe, entretanto, a possibilidade de que essas instâncias de representação criem espaços de diferenciação e prestígio e, portanto, novas assimetrias de poder. Assim, é importante estabelecer metodologias inclusivas para ampliar a participação e o senso de pertencimento de todos os alunos. Uma alternativa é a implementação das assembleias escolares, possibilitando a vivência de um espaço mais democrático e participativo por todos da comunidade escolar. Essa metodologia já vem sendo implementada em algumas cidades e fortalecendo para além da relação estudante-professor, uma vez que também busca ampliar as relações com a comunidade do entorno e com os equipamentos da rede de proteção.²³

E

Fortalecer a escola e compreendê-la como um dos equipamentos que integram a rede de proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes, fomentando a implementação de espaços de diálogo e articulação intersetorial, pois os problemas que afetam as escolas (bullying, questões de saúde mental, violência doméstica, entre outros) demandam o envolvimento de muitos outros serviços da rede municipal de atendimento.

²¹ Segundo Kopittke (2023), avaliações de impacto para programas de justiça restaurativa para prevenção da reincidência criminal mostraram evidências de efetividade para prevenir crimes violentos, mas não para prevenir crimes patrimoniais. Ainda não há avaliação de impacto do modelo preventivo utilizado nas escolas.

²² MEC, 2023.

²³ <https://educacaointegral.org.br/reportagens/assembleias-escolares-chave-para-fortalecer-democracia/>

F

Eventuais iniciativas de criação de sistemas de registro de incidentes, que emergem como solução quando da ocorrência de episódios graves de violência, são um ponto de atenção. A vigilância epidemiológica pode atuar em conjunto com as escolas para produzir registros em sistemas já existentes, como o Sistema de Informação para a Vigilância de Violências e Acidentes (SIVVA), das secretarias de saúde. Ver também o programa Cada Jovem Conta, nesse documento.

G

Iniciativas de enfrentamento ao bullying devem ser baseadas em evidências científicas. Os programas que funcionam melhor e são mais efetivos envolvem a escola como um todo (todas as classes, professores e demais funcionários e incluem todos os alunos, e não apenas aqueles já identificados em situações de bullying), além de familiares/cuidadores. Os programas de desenvolvimento de competências socioemocionais também podem incluir componentes de prevenção ao bullying (ver box sobre o programa Seja no item 5.2). Ponto de atenção: em alguns estudos, programas baseados na exclusão de perpetradores ou na mediação direta entre perpetrador e vítima tiveram como resultado o agravamento da situação.

H

Monitorar a implementação de práticas antirracistas nas escolas, conforme a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola, que foi lançada em maio de 2024 pelo Ministério da Educação.

Educação antirracista - orientações pedagógicas: povos afro-brasileiro

Em 2021, o Núcleo de Educação para as Relações Étnico-Raciais (NEER) da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo abriu um processo de seleção que culminou na escolha de 28 educadores(as). Esses profissionais formaram um

grupo de trabalho que escreveu o documento “Educação antirracista - orientações pedagógicas: povos afro-brasileiros”, oferecendo subsídios teóricos para práticas educacionais e vivências antirracistas na rede municipal. O documento foi publicado em 2022, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, em certa medida, antecipando a Política Nacional de Equidade, Educação para as Relações Étnico-Raciais e Educação Escolar Quilombola. Em 2023, o NEER publicou os documentos “Povos Indígenas: orientações pedagógicas” e “Povos Migrantes: orientações pedagógicas”.

O programa Kiva de combate ao bullying

O programa Finlandês parte da compreensão de que o bullying é um fenômeno de grupo. Assim, o principal objetivo é influenciar as normas sociais. As crianças são encorajadas a assumir a responsabilidade de não apoiar o agressor, mas sim os pares vulneráveis. Além de ser preventivo, o KiVa também é interventivo, com diretrizes claras para combater o bullying quando ele ocorre. O programa é estruturado a partir de três componentes:

- **Prevenção: para evitar que o bullying aconteça**
As ações preventivas são direcionadas a todos os alunos. Aulas e jogos online trazem exemplos concretos.
- **Intervenção: ferramentas para combater o bullying**
Ações interventivas no KiVa são direcionadas especificamente a crianças e adolescentes envolvidos em situações de bullying. O objetivo é fornecer às escolas e aos alunos ferramentas focadas em soluções para acabar com o bullying.

● Monitoramento anual

O KiVa oferece ferramentas para monitorar a situação nas escolas através de pesquisas online anuais para alunos e funcionários. Este feedback fornece às escolas informações sobre como melhorar o seu trabalho antibullying.

Para mais informações, visitar a página oficial do programa

<https://www.kivaprogram.net/what-is-kiva/>

5.4. Identificação e acompanhamento de adolescentes em situação de risco para a violência

Infrequência, evasão e abandono escolar, bem como problemas de comportamento são conhecidos preditores para uma trajetória de risco para a violência. Ainda que submetidos a fatores de risco como esses, a proporção de indivíduos que irão cometer um ato infracional é pequena. Mesmo entre adolescentes que chegam a cometer um delito, apenas alguns o farão mais de uma vez ou irão desenvolver uma trajetória de envolvimento criminal na vida adulta. Mas existem evidências consistentes de que o contato precoce com o sistema de justiça (através de um processo formal) é, em si mesmo, um fator adicional de risco para uma trajetória de envolvimento com a violência ²⁴ ²⁵. Desse modo, ações preventivas para grupos que se encontram em vulnerabilidade são muito importantes. Nesse sentido, a **busca ativa de estudantes que evadiram da escola** constitui um mecanismo que a gestão escolar deve privilegiar como ponto de partida para estruturação de programas focalizados em públicos vulneráveis.

²⁴ *Uma revisão sistemática, examinando os resultados de 29 ensaios clínicos randomizados não encontrou nenhuma evidência de que o processamento no sistema de justiça juvenil tenha efeito no controle do crime. Na verdade, a maioria das análises mostrou que o processamento aumentou a delinquência. Isto foi consistente em todas as medidas de prevalência, incidência, gravidade e autorrelato, e consistente quando se observou o primeiro ou o maior intervalo de tempo em que a medida do crime foi relatada (Petrosino, A. et al. (2010), p. 36)*

²⁵ *Para um resumo simplificado do estudo de Petrosino et al. (2010), ver Kopittke, 2023, p. 525 a 528.*

- A Instituir e implementar um protocolo integrado de busca ativa escolar de crianças e adolescentes para atuar no combate à evasão escolar;
- B Monitorar a eficácia do sistema de busca ativa escolar;
- C Estabelecer uma metodologia sistemática de identificação e acompanhamento de crianças e adolescentes que apresentem alteração no padrão de comportamento esperado para um desenvolvimento saudável, que permita a mobilização efetiva da rede de proteção de modo a superar a lógica dos encaminhamentos. O objetivo é evitar que tenham o primeiro contato com o sistema de justiça por ato infracional e garantir o acesso a seus direitos, prevenindo a vivência de outras violências.

Cada Jovem Conta

O Cada Jovem Conta é um programa municipal para identificação e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de risco para a violência. Ele é organizado em comitês territoriais, nas regiões com indicadores negativos de violência. Cada comitê é composto por representantes da escola, UBS, CRAS e outros serviços da rede de referência e se reúne mensalmente para a discussão de cada caso e deliberação das ações.

- Comitês territoriais são criados prioritariamente nos territórios com piores indicadores de violência;
- As reuniões mensais do comitê territorial para a discussão caso a caso são o principal mecanismo de funcionamento do programa. Embora um sistema informatizado possa ser útil, ele não substitui o encontro ao vivo, presencial ou online;
- A circunscrição de cada comitê deve ter como base a escola, pois é a maior porta de entrada do programa;

- Cada comitê deve limitar o número máximo de casos a serem acompanhados, priorizando os mais graves;
- Cada comitê precisa contar, no mínimo, com um representante da escola, CRAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e saúde (Equipe de Estratégia de Saúde da Família, Equipe do Programa Saúde nas Escolas);

O Programa Cada Jovem Conta de Pelotas ganhou a 4ª edição do Prêmio Boas Práticas na Gestão Municipal da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul na categoria Segurança Pública.

Para mais informações, acessar o site oficial do Pacto Pelotas pela Paz:

<https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/19/897>

Mulheres

5.5. Prevenção da violência contra a mulher: investir na implementação de mecanismos de prevenção e proteção às mulheres de acordo com a Lei Maria da Penha

O poder municipal pode investir em medidas para fortalecer a rede de proteção das mulheres em situação de violência e contribuir para a implementação da lei Maria da Penha. Dadas as graves e duradouras consequências desse tipo de violência para mulheres, crianças e toda a comunidade, assim como o caráter estrutural e multifatorial do problema, é essencial priorizar políticas públicas que tenham efetividade e conduzir avaliações, ajustes e inovações em programas que já estão implementados. Nesse sentido, as prefeituras podem priorizar as seguintes iniciativas:



- A** Empreender esforços constantes de comunicação sobre canais de denúncia e medidas protetivas disponíveis, inclusive sobre a possibilidade de medida cautelar de apreensão de arma de fogo do agressor que tenha posse.
- B** Envolver a vigilância epidemiológica do município como parceiro do programa na realização de análises dos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Datasus), que notifica obrigatoriamente todos os casos de violência contra mulheres, crianças e adolescentes atendidos nos serviços de saúde.
- C** A exemplo de iniciativas de Rondas ou Patrulhas Maria da Penha conduzidas pelas polícias estaduais,²⁶ as guardas também podem desenvolver programas de acompanhamento de medidas protetivas de urgência, que envolvem visitas a mulheres em situação de violência, em parceria com outras secretarias municipais e com representantes locais do ministério público e do poder judiciário. Para tanto, é necessário definir metodologias de atuação em conjunto com as áreas especializadas em políticas de gênero, assim como um fluxo de registro das informações sobre o programa que permitam análises de eficiência/efetividade e a revisão permanente dos instrumentos de avaliação de risco.

²⁶ Ver iniciativas desenvolvidas por agentes e instituições de segurança pública em: *Práticas de enfrentamento à violência contra meninas e mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça*. Disponível em: <https://casoteca.forumseguranca.org.br/>

D

Fortalecer a prevenção da violência armada por meio da implementação da lei federal 13.880/2019, que trata da apreensão da arma de fogo em posse do agressor em casos de violência contra a mulher.²⁷ As guardas municipais envolvidas em programas de prevenção, tais como as rondas ou patrulhas Maria da Penha, podem contribuir para a sensibilização e engajamento dos atores da rede de proteção da mulher sobre a importância da aplicação desta lei, produzindo um efeito multiplicador.²⁸ Ainda que a aplicação da lei seja atribuição dos operadores do sistema de justiça criminal, a divulgação e conscientização sobre a lei junto às vítimas, inclusive, assim como sobre o risco que a disponibilidade de arma de fogo representa em casos de violência doméstica e por razões de gênero, fortalecerá a sua efetiva implementação.

Uma iniciativa para cuidar de quem cuida: rodas de conversa com psicóloga no GAMA

O Guarda Amigo da Mulher (GAMA) é um programa de acompanhamento de medidas protetivas da Guarda Municipal de Campinas. O projeto conta com 15 servidores dos quais oito são responsáveis pelas visitas. Esses agentes relataram a grande demanda afetiva que o trabalho exige, a frequente sensação de frustração frente à dificuldade de as mulheres saírem do ciclo de violência e a angústia com as situações presenciadas. Assim, em 2022 foram implementadas rodas de conversa com

²⁷ A lei determina que, ao registrar a ocorrência de violência contra a mulher, a autoridade policial verifique se o agressor tem acesso a armas de fogo e notifique a ocorrência de agressão às agências responsáveis pela concessão do registro e à autoridade judicial para que esta, por sua vez, determine a apreensão imediata de arma de fogo sob a posse do agressor.

²⁸ Em articulação com as áreas da Assistência Social e Saúde, é possível potencializar a prevenção da violência armada no âmbito dos equipamentos e serviços de referência para mulheres e famílias em situação de violência doméstica e/ou baseada em gênero.

a psicóloga da corporação, com a intenção de propiciar um ambiente seguro para as equipes compartilharem suas dores e angústias advindas do trabalho. Os encontros são mensais e a psicóloga também fica disponível para conversas individuais privadas, por demanda. Além de promover a saúde mental e o bem-estar dos/das guardas, a iniciativa tem potencial para melhorar a qualidade do atendimento às beneficiárias.

*Para saber mais consulte a publicação **Práticas de enfrentamento à violência contra meninas e mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça**, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.*

População em Situação de Rua e Usuária de Drogas

5.6. Fortalecer a abordagem de redução de danos com reinserção social

O uso abusivo de substâncias psicoativas em contexto de alta vulnerabilidade social é um problema de saúde pública que afeta a segurança, seja em razão de sua relação com mercados ilegais de drogas e suas dinâmicas violentas, seja em razão da incidência de conflitos interpessoais e de delitos como roubos e furtos nos territórios marcados pela degradação urbana onde fluxos de pessoas com dependência química se estabelecem. O abuso de drogas é um dos fatores de risco que aumentam as chances de um indivíduo enfrentar situação de rua, entre outros, como exposição à violência na infância, envolvimento em atividades criminais e encarceramento (Nilson, 2019). A sobreposição do uso de drogas à situação de rua cria um cenário de concentração de usuários em ambientes abertos, que passam a ser conhecidos como cenas de venda e uso de drogas, compondo um problema ainda mais complexo de ser solucionado.



Embora se trate de problema social que exige políticas públicas integradas, não raramente, em nome da repressão ao tráfico de drogas ou de outras medidas de segurança, são determinadas intervenções policiais que resultam no espraiamento do fluxo de pessoas para outros pontos e dificultam o trabalho das equipes multiprofissionais da saúde e da assistência social. Nesse cenário, **o desafio da gestão municipal é efetivar uma política baseada na redução de danos** capaz de oferecer continuamente programas sociais e serviços de tratamento que viabilizem projetos de longo prazo para pessoas cuja vulnerabilidade está associada ao uso de álcool e outras drogas.

Das políticas municipais implementadas na última década, destacam-se programas que inovaram ao adotar uma abordagem de redução de danos que buscaram tanto ampliar a rede de serviços de assistência e saúde aos usuários, como subsidiar os beneficiários com moradia, trabalho e alimentação, **sem exigir abstinência**. A título de exemplo, a avaliação do programa De Braços Abertos, vigente na cidade de São Paulo entre 2014 e 2017, indicou como seu ponto mais relevante a inserção de trabalho, renda e moradia permanente no horizonte dos beneficiários, rompendo com o padrão repressivo de lidar com os usuários de crack por parte das gestões municipais e estaduais.²⁹ Programas que dão suporte para fatores

²⁹ Rui, T., Fiori, M., Tófoli, L.F. Pesquisa preliminar de avaliação do Programa De Braços Abertos. Plataforma Brasileira de Política de Drogas/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. São Paulo, 2016.

associados ao uso de substância química, como condições habitacionais e psicológicas, apresentam resultados mais positivos do que aqueles que privilegiam o tratamento da dependência.³⁰ Assim, os programas que preveem a “moradia primeiro” são reconhecidos como elemento central de políticas públicas para população em situação de rua e impactam na redução do consumo de drogas.

Além do fortalecimento de uma política intersetorial, que articule ações de cuidado da saúde e da assistência com medidas relacionadas à moradia, trabalho e renda, e afirme a redução de danos como princípio normativo dos serviços da Rede de Atenção Psicossocial,³¹ sugere-se que as prefeituras se comprometam com as seguintes diretrizes:

- A** Planejar as ações de ordem pública que envolvam as guardas municipais necessariamente de modo articulado com a frente de trabalhadores sociais e da saúde que atuam no território;
- B** Investir na capacitação das guardas municipais para que a abordagem do público que vive nas cenas de uso seja convergente com o trabalho das equipes multiprofissionais que atuam no território, considerando que as prefeituras devem regulamentar os procedimentos para tratamento do conjunto da população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria e de segurança urbana de acordo com as diretrizes do Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua.
- C** Aderir à Política Nacional para a População em Situação de Rua, que conta com baixa adesão por parte dos municípios. O número de municípios brasileiros com pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) quase dobrou, passando de 1.215, em 2015, para 2.354,

³⁰ Slesnick, N., Chavez, L., Bunker, A. et al. *Housing, opportunities, motivation and engagement (HOME) for homeless youth at-risk for opioid use disorder: study protocol for a randomized controlled trial. Addict Sci Clin Pract* 16, 30 (2021). <https://doi.org/10.1186/s13722-021-00237-7>

³¹ *Agenda Brasileira de Política de Drogas. Plataforma Brasileira de Política de Drogas e Iniciativa Negra por uma Nova Política Sobre Drogas, 2024.*

em 2023 (42% dos municípios do país). O recente lançamento do Plano Nacional de Ação e Monitoramento da Política Nacional é uma oportunidade para engajamento dos municípios.³²

Mediação de conflitos

5.7. Desenvolver programas de mediação de conflitos

As prefeituras podem desenvolver programas de mediação de conflitos aplicados pelas guardas municipais e nas escolas, assim como participar de iniciativas que envolvem parcerias com outras instituições, como o poder judiciário. De todo modo, para garantir a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços que buscam intermediar relações conflituosas e auxiliar as pessoas na sua resolução de modo não violento, recomenda-se:

A

Estabelecer indicadores específicos que permitam avaliar os atendimentos, tais como: número de solicitações do serviço, número de mediações realizadas e número de resolução de casos. Os dados sobre perfil dos casos bem como do atendimento podem fornecer informações valiosas para a atualização permanente do serviço e melhoria da eficácia e impacto.

B

Sistematizar e dar transparência às técnicas utilizadas e ao conteúdo de formação, tanto para as iniciativas das guardas municipais quanto para programas de mediação instituídos em escolas, sob gestão da educação.

³² Plano Nacional Ruas Visíveis. Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023.

Referências

Confederação Nacional da Indústria. Principais problemas e prioridades do país para 2024. Retratos da Sociedade Brasileira, Ano 11, n. 61. Brasília: Confederação Nacional da Indústria - CNI, abril 2024.

Conselho Nacional de Justiça. Fazendo Justiça - Sistema Socioeducativo 2023-2025. Pnud e CNJ.

Feltran, G., Rocha, R. e outros. Lei do desmanche, pcc e mercados. Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 35, n. 1, jan-abr 2023.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Práticas de enfrentamento à violência contra meninas e mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. ISBN 978-65-89596-16-5. <https://casoteca.forumseguranca.org.br>

Instituto Datafolha. Sensação de Segurança e Insegurança - Pesquisa Nacional. São Paulo, março 2024.

Instituto de Ensino e Pesquisa Insper. Relatório da Pesquisa de Vitimização em São Paulo. Insper, 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da Violência. São Paulo: Ipea e FBSP, 2024.

Instituto Sou da Paz. O Papel da Arma de Fogo na Violência contra a Mulher. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2024.

Instituto Sou da Paz. Raio-x de 20 anos de ataques a escolas no Brasil 2002-2023. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2023.

Kopittke, A. Manual de Segurança Pública Baseada em Evidências. Passo Fundo: Conhecer, 2023.

Ministério da Educação. Relatório Ataques às Escolas no Brasil: análise do fenômeno e recomendações para a ação governamental. Grupo de Trabalho de Especialistas em Violência nas Escolas. Ministério da Educação, Brasília, 2023.

Monteiro, J.C.M. et al. Programa Na Moral: Relato de implementação do programa de prevenção da violência nas escolas. FGV Centro de Ciência Aplicada à Segurança Pública. Rio de Janeiro, julho de 2023.

Município de São Paulo, Secretaria de Educação. Coordenadoria Pedagógica. Educação antirracista - orientações pedagógicas: povos afro-brasileiros. Coleção Currículo da Cidade. São Paulo: SME / COPED, 2022.

Netto, L.F., Rocha, L.J.L. Gestão de informações de segurança pública no município: diagnóstico e propostas para a Secretaria Municipal de Segurança Urbana da cidade de São Paulo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

Nilsson, S. F., Nordentoft, M., & Hjorthøj, C. Individual-Level Predictors for Becoming Homeless and Exiting Homelessness: a Systematic Review and Meta-analysis. *Journal of Urban Health*, 96(5), 741–750, 2019. doi: 10.1007/s11524-019-00377-x. PMID: 31388823; PMCID: PMC6814700

Organização Mundial de Saúde. Inspire: Sete Estratégias para Pôr Fim à Violência Contra Crianças. Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (tradução). São Paulo, 2018.

Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C. and Guckenburg, S. Formal System Processing of Juveniles: Effects on Delinquency. *Campbell Systematic Reviews*, 6: 1-88, 2010. doi.org/10.4073/csr.2010.1

Plataforma Brasileira de Política de Drogas e Iniciativa Negra por uma Nova Política Sobre Drogas. Agenda Brasileira de Política de Drogas, 2024.

Programa Cidades Sustentáveis e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Guia Segurança no Município: (01) Estudo de caso de três experiências de prevenção à violência em âmbito municipal e (02) Caminhos para construção de uma cultura de paz.

Rede Nossa São Paulo. Mapa da Desigualdade 2023. São Paulo: 2024. <https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadesaopaulo/>

Rui, T., Fiori, M., Tófoli, L.F. Pesquisa preliminar de avaliação do Programa De Braços Abertos. São Paulo: Plataforma Brasileira de Política de Drogas e Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2016.

Sento Sé, J.T. (org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Plano de Segurança Urbana Municipal. <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes/208/topics>

Slesnick, N., Chavez, L., Bunger, A. et al. Housing, opportunities, motivation and engagement (HOME) for homeless youth at-risk for opioid use disorder: study protocol for a randomized controlled trial. *Addict Sci Clin Pract* 16, 30, 2021. <https://doi.org/10.1186/s13722-021-00237-7>

Valente, J.Y. et al. Revisão sistemática sobre o efeito do programa escolar de prevenção ao uso de drogas Keepin' it REAL: traduzido e implementado no Brasil pelo PROERD. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. v. 27, n. 11, pp. 4175-4189, 2022. <https://doi.org/10.1590/1413-812320222711.07162022>