

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIDADES INTELIGENTES E  
SUSTENTÁVEIS**

**ELZA PAULINA DE SOUZA**

**A FORMAÇÃO DO GUARDA CIVIL METROPOLITANO PARA O  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

**São Paulo  
2023**

**ELZA PAULINA DE SOUZA**

**A FORMAÇÃO DO GUARDA CIVIL METROPOLITANO PARA O  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

**THE FORMATION OF THE METROPOLITAN CIVIL GUARD FOR THE  
COMBAT AGAINST THE DOMESTIC VIOLENCE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis**.

Orientação Prof<sup>ª</sup>. Dra. Cintia Elisa Marino

**São Paulo  
2023**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Souza, Elza Paulina de.

A formação do guarda civil metropolitano para o enfrentamento à violência doméstica. / Elza Paulina de Souza. 2023.

87 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2023.

Orientador (a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cintia Elisa Marino.

1. Guarda civil metropolitana. 2. Projeto guardiã Maria da Penha.  
3. Formação.

I. Marino, Cintia Elisa.

II. Título.

CDU 711.4

**A FORMAÇÃO DO GUARDA CIVIL METROPOLITANO PARA O  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

**POR**

**ELZA PAULINA DE SOUZA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis**.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cintia Elisa Marino – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

---

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto – Universidade Nove de Julho – UNINOVE

---

Prof. Dr. Marcos César Alvarez – Universidade de São Paulo – USP

**São Paulo, 09 de agosto de 2023.**

## DEDICATÓRIA

Este trabalho nasceu na minha inquietude dolorida de constatar todos os dias, no meu ofício, o qual amo tanto, que a violência doméstica está presente nos lares mais improváveis, diante de olhos cegos, ouvidos surdos e bocas silenciosas. Violência que vai devastando tudo pela frente, em especial os filhos.

Dedico esta dissertação a minha mãe Felícia (*in memoriam*), pois, desde que éramos pequenas (somos 5 filhas), ela terminava a conversa conosco dizendo: “Pegue sua bandeira e vá à luta!” Ela nos ensinou que o que definiria nosso futuro não era a presença de um homem como companheiro, e sim uma profissão exercida com muito compromisso e ética e dedicação nos estudos.

## AGRADECIMENTOS

Os sonhos vão se aprimorando de acordo com as realizações ao longo do caminho. E o mestrado era um desafio; queria fazer, mas tinha receio de não conseguir. Creio que este receio permeia a maioria das mentes dos sonhadores como eu. Enfim, após uma conversa muito serena, gostosa, fluída com o Professor Dr. Wilson Levy (UNINOVE), ele me seduziu com a possibilidade de fazer mestrado (durante minhas crises, eu o odiei por isso). Processo seletivo realizado, sou finalmente aluna do Curso: Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho.

Agregar as agendas profissionais com a agenda acadêmica foi o maior desafio. Afinal, parece que tudo acontece ao mesmo tempo. Assistir aulas no celular, enquanto participava de reunião *on-line* no computador, ou vice-versa. Estar à frente de uma Secretaria de Segurança, em tempos nos quais a insegurança permeia a vida de toda a sociedade, tornou a insônia companheira em muitas noites, preocupação presente e produção ausente. Os desafios foram aumentando, mas a motivação para concluir o trabalho foi maior ainda.

Por isso, expresso aqui minha gratidão àqueles que me ajudaram a tornar possível este estudo. Gratidão em primeiro lugar a Deus, pelo dom da vida. Gratidão a minha família, sempre presente, especialmente minha filha Gabrielle e minha neta Gaia, por tolerarem minha ausência. A meus amigos, a meus companheiros do trabalho, às equipes do Programa Guardiã Maria da Penha, que me ensinaram tudo que sei.

Meu agradecimento especial ao Professor Dr. Wilson Levy pelo carinho, pelo respeito e por todo apoio; à Professora Viviane Delgado (as tardes com você são sempre mais instrutivas); à Professora Dra. Cintia Marino, minha orientadora, que não permitiu que eu desistisse, que, junto à Professora Dra. Tatiana Tucunduva, me apoiou num momento profissional muito difícil, porém superado. Que Deus a abençoe sempre! Estendo minha gratidão a todos os companheiros de curso e a todos os professores que passaram pela minha vida nesta rica experiência.

## RESUMO

A presente dissertação pretende contribuir para uma reflexão sobre a relação entre a formação do Guarda Civil Metropolitano da cidade de São Paulo e sua atuação específica no combate à violência doméstica contra a mulher e no cumprimento de medidas protetivas relacionadas à Lei Maria da Penha. O foco da pesquisa concentra-se especificamente na trajetória do Programa de Formação Guardiã Maria da Penha da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo no período entre 2018 e 2022. A pesquisa compromete-se em avaliar e sistematizar o processo de criação do programa e as mudanças ocorridas ao longo de sua história, no que diz respeito ao conteúdo, abordagem e metodologia. Tem como objetivo traçar um panorama geral das inovações, avanços e contradições que surgiram ao longo do processo. Enquanto estudo urbano, será mobilizada uma literatura concernente à criminologia e feminismos. A pesquisa buscará apoiar-se em diversas fontes de evidência, dentre as quais destacam-se documentos da administração pública, relatos sobre o programa e seus desdobramentos obtidos por meio de questionários e entrevistas individuais aplicadas a participantes do programa de formação e a coordenação. Além disso, serão adotados a utilização de dados secundários relacionados à avaliação da política municipal de combate à violência doméstica como pesquisas consolidadas publicadas sobre o tema. Como resultado, evidencia-se no processo o imbricamento entre violência de gênero e machismo estrutural, presente no cotidiano da sociedade, em alguns grupos mais concisos, outros menos; mas sempre presente.

**Palavras-chave:** Guarda Civil Metropolitana; Projeto Guardiã Maria da Penha; Formação.

## **ABSTRACT**

The present dissertation intends to analyze the relationship between the formation of the Metropolitan Civil Guard of the city of São Paulo and their specific performance in the fight against domestic violence against women and in the fulfillment of protective measures related to the Maria da Penha Law, Federal Law 11.340 of 2006. The focus of the research focuses specifically on the trajectory of the Guardiã Maria da Penha Program of the Metropolitan Civil Guard (GCM), in the period between 2018 and 2022. The research is committed to evaluating and systematizing the process of creating the program and the changes that have occurred throughout its history, with regard to content, approach and methodology. It aims to outline an overview of the innovations, advances and contradictions that emerged throughout the process. It also seeks to see the results obtained through the use of new forms of contact between victims and care teams. As an urban study, a literature concerning criminology and feminisms will be mobilized; it will also be addressed in this research, with the intention of understanding to what extent this public has specificities and what paths have been indicated by specialists as necessary to break this condition of violence. The overlap between gender violence and structural machismo is evident in the format of the program and its evaluation. As an analysis methodology, the research adopts an empirical approach, in the sense of triangulating the collected information. The research will seek to rely on various sources of evidence, among which stand out public administration documents. In addition, the use of secondary data related to the evaluation of the municipal policy to combat domestic violence will be adopted as consolidated research published on the subject.

**Keywords:** Metropolitan Civil Guard; Guardiã Maria da Penha Project; Training.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.....	p. 21
Figura 2.....	p. 28
Figura 3.....	p. 29
Figura 4.....	p. 35
Figura 5.....	p. 36
Figura 6.....	p. 37
Figura 7.....	p. 38
Figura 8.....	p. 39
Figura 9.....	p. 40
Figura 10.....	p. 40
Figura 11.....	p. 43
Figura 12.....	p. 44
Figura 13.....	p. 45
Figura 14.....	p. 45
Figura 15.....	p. 46
Figura 16.....	p. 47
Figura 17.....	p. 48
Figura 18.....	p. 49
Figura 19.....	p. 49
Figura 20.....	p. 50
Figura 21.....	p. 50
Figura 22.....	p. 56
Figura 23.....	p. 62
Figura 24.....	p. 63
Figura 25.....	p. 64
Figura 26.....	p. 65
Figura 27.....	p. 69
Figura 28.....	p. 69
Figura 29.....	p. 70

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.....	p. 24
Tabela 2.....	p. 57
Tabela 3.....	p. 58
Tabela 4.....	p. 67



## **LISTA DE SIGLAS**

AFSU – Academia de Formação em Segurança Urbana

C.O.N. – Comando Operacional Norte

CETEL – Central de Telecomunicações da GCM

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CMB – Casa da Mulher Brasileira

CMPM – Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres

DDM – Delegacia de Defesa da Mulher

EAD – Educação à Distância

EQP – Estágio de Qualificação Profissional

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

GCM – Guarda Civil Metropolitano(a)

GCM/SP – Guarda Civil Metropolitana/São Paulo

GEVID – Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica

ICAM – Inspeção da Câmara Municipal

IDAM REPRESAS – Inspeção de Defesa Ambiental Represas

IDG – Índice de Desenvolvimento de Gênero

IDMAS – Inspeção de Defesa da Mulher e Ações Sociais

IOPE – Inspeção de Operações Especiais

IR-CS – Inspeção Regional Capela do Socorro

IR-IT – Inspeção Regional do Itaim Paulista

IR-MP – Inspeção Regional de São Miguel Paulista

IR-PA – Inspeção Regional de Parelheiros

IR-PE – Inspeção Regional da Penha

IR-VM – Inspeção Regional de Vila Mariana

MP – Ministério Público

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OEА – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PGMP – Programa Guardiã Maria da Penha

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

PNSPDS – Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POP – Procedimento Operacional Padrão

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SMSU – Secretaria Municipal de Segurança Urbana

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UNINOVE – Universidade Nove de Julho

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA .....	15
1.2 OBJETIVO GERAL.....	17
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	17
1.4 JUSTIFICATIVA .....	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
2.1 CONCEITOS DA TEORIA FEMINISTA .....	19
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>30</b>
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	32
3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DOS DADOS.....	33
3.3 PROCEDIMENTOS DA ANÁLISE DE DADOS.....	34
<b>4 O CASO DO PROGRAMA GUARDIÃ MARIA DA PENHA .....</b>	<b>35</b>
4.1 CRIAÇÃO DO PROGRAMA GUARDIÃ MARIA DA PENHA .....	35
<b>5 A FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>	<b>52</b>
5.1 A FORMAÇÃO DO GUARDA CIVIL METROPOLITANO .....	54
5.1.1 Currículo e capacitação para o Programa Guardiã Maria da Penha .....	61
5.1.2 Estruturação das políticas de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher no município de São Paulo .....	65
<b>6 PERCEÇÃO DOS AGENTES .....</b>	<b>68</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>83</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

No dia 07 de agosto de 2006, fora sancionada a Lei Federal de n. 11.340, denominada Lei Maria da Penha. Lei esta que fora editada após uma mobilização nacional em virtude das tentativas de homicídio sofridas por Maria da Penha Maia Fernandes ao longo de sua vida. Ela, mesmo diante da gravidade dos fatos, não alcançou a punição de seu agressor (o próprio esposo); foi necessário, então, recorrer à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), apresentando então a denúncia quase 20 anos depois. Tal legislação é um avanço, não somente por definir a violência doméstica, mas também por criar mecanismos de coibição e punição dessa violência (Guimarães & Pedroza, 2015).

No âmbito internacional, visando a uma sociedade mais justa, igualitária e sustentável, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com resultados que devem ser alcançados até 2030 (Nações Unidas, 2014). Ao todo, 193 países assinaram o compromisso, dentre eles o Brasil. A ideia surgiu durante a realização da Conferência Rio+20 em 2012, sediada no Rio de Janeiro, e tem como objetivo a eliminação da fome e pobreza, proteção ao meio ambiente, eliminação da violência, entre outros (Sena, Freitas, Barcellos, Ramalho & Corvolan, 2016). Dentre os 17 objetivos acordados, destaca-se o N° 5 – Igualdade de Gênero, que visa a alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, tornando-se um importante instrumento na prevenção e no combate à violência contra a mulher, em especial a violência doméstica (Nações Unidas, 2014).

Waiselfisz (2015) afirma que a violência contra a mulher não é um fato novo. Mesmo com instrumentos tão importantes como a Lei n. 11.340, de 2006, os registros de crimes não diminuíram. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a Central de Atendimento à Mulher “180” registrou 1.314.114 ligações em 2019. Isso apontando um aumento de 7,95% entre 2018 e 2019 (de 62.485 para 67.438), dados estes referentes à violência doméstica e familiar (Governo Digital [Gov.br], 2020).

Para ratificar e fortalecer tal instrumento, é necessária a operacionalização da lei através dos mais diversos operadores do sistema elencado na redação mesma. Isso envolve a implementação de medidas e ações necessárias para garantir que a lei seja

cumprida e seus objetivos alcançados. A estrutura da lei define três eixos de medidas de intervenção: criminal, proteção dos direitos e da integridade física da mulher, e prevenção e educação.

O artigo 8º da Lei n. 11.340, de 2006, preconiza que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão propor políticas públicas visando a coibir a violência doméstica de maneira articulada. Mais adiante, no item VII, encontra-se uma das importantes diretrizes do mesmo artigo, a qual determina a capacitação das Guardas Municipais quanto às questões de gênero e de raça ou etnia. Com isso, inclui as Guardas Municipais como um importante instrumento de prevenção; elas não podem ficar alheias a sua responsabilidade e compromisso com os direitos e garantias individuais de cada cidadão, em especial das mulheres vítimas de violência doméstica.

Criada sob o lema de “Amiga, protetora e aliada”, a Guarda Civil Metropolitana, uniformizada e armada, tem como característica a filosofia de proteção Comunitária, Moderna e Preventiva, atuando na proteção de bens, serviços e instalações, como principal órgão fiscalizatório do município de São Paulo na segurança urbana (Lei n. 10.115, de 1986). Com o advento do Estatuto Geral das Guardas Municipais, estas instituições tiveram suas competências ampliadas, com importante papel de colaboração, atuação, proteção, interação, articulação, integração no cenário da segurança, em especial o desenvolvimento de ações de prevenção primária a todo tipo de violência (Lei n. 13.022, de 2014).

Em 2014, a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, através da Guarda Civil Metropolitana/SP, em parceria com o Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica (GEVID) do Ministério Público do Estado de São Paulo e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Coordenadoria Municipal de Política para as Mulheres (SMDHC/CMPM), criou o Projeto Guardiã Maria da Penha (Decreto n. 55.089, de 2014).

Com uma capacitação específica voltada a um atendimento humanizado e escuta ativa, os agentes atuam principalmente na fiscalização de medidas protetivas expedidas pela justiça, na orientação e no encaminhamento das mulheres à rede de proteção. Cabe salientar que pautas transversais, em especial com relação aos direitos humanos e cidadania, garantias individuais e fundamentais, é matéria integrante do currículo para formação do guarda ingressante, baseada na Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais, possibilitando que a Guarda Civil Metropolitana atue de forma

efetiva nas ações de prevenção a todo tipo de violência, em especial, na violência contra a mulher, objeto deste estudo (SENASP, 2004).

## 1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da presente dissertação é analisar a trajetória do programa de Formação Guardiã Maria da Penha da Guarda Civil Metropolitana na cidade de São Paulo entre os anos de 2018 e 2022, refletindo sobre os avanços e as limitações que surgiram ao longo do processo.

## 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Extrair, de teorias consolidadas, questionamentos teóricos sobre as interseções da criminologia e feminismo: como os dois podem ser usados para promover mudanças sociais;
- b) Descrever e analisar a trajetória do programa de formação a partir de dados coletados nos órgãos da administração pública e na experiência vivenciada pela autora durante o processo;
- c) Coletar e analisar dados primários por meio de um questionário aplicado tanto aos guardas que completaram o programa de formação quanto aos que não completaram;
- d) Realizar levantamento bibliográfico e documental sobre o tema, em publicações acadêmicas e oficiais, e em legislações, de modo a subsidiar as análises.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

A instituição da Lei Maria da Penha traz diretrizes referentes à atuação dos mais diversos órgãos públicos, como: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, policiais federais, policiais estaduais, guardas municipais, saúde, assistência social, assistência psicológica, sociedade civil e organizada, através de uma integração que forma a rede de proteção e fortalece as ações de enfrentamento à violência doméstica. Ressalte-se seu papel social e a importância de sua atuação na sociedade, de forma que o fortalecimento da democracia é uma responsabilidade de todos os organismos que

compõem a sociedade, inclusive da Guarda Civil Metropolitana, que não pode ficar à margem das discussões e ações voltadas aos mais diversos tipos de violência.

A presente avaliação do programa de formação como monitoramento de políticas públicas é fundamental para garantir que ele esteja cumprindo seus objetivos de forma efetiva e eficiente. Além disso, o trabalho permite que sejam identificados problemas e desafios, bem como oportunidades de aprimoramento e de implementação de novas políticas. A pesquisa empírica é necessária para entender a natureza de criminologia e feminismos, bem como a eficácia de políticas e práticas destinadas a abordar as desigualdades de gênero no sistema de justiça criminal.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONCEITOS DA TEORIA FEMINISTA

O feminismo é um conceito que ganha força por volta do século XIX e visa a busca da igualdade entre masculino e feminino (Varizo, 2020). Porém, discutir apenas a diferença de gênero<sup>1</sup> e suas peculiaridades não foi suficiente para a evolução desta busca de direitos. Existem mais elementos envolvidos, como relações de poder, patriarcalismo, cultura, entre outros, ocasionando, então, uma ampliação na discussão, que ganhou um reforço na década de 1970 (Saffioti, 1999).

Para Guimarães e Pedroza (2015, p. 257), “tal conceituação é proposta para superar o determinismo biológico relacionado ao uso do termo sexo ou diferenciação sexual e destacar a construção social das identidades de homens e mulheres”. O movimento feminista busca, assim, uma transversalidade entre as relações e a desconstrução da dominação do homem sobre a mulher. Esta desconstrução ganha força na medida em que as relações de gênero são amplamente discutidas, em espaços diversos e sob as mais variadas óticas, considerando que tais estruturas culturais e sociais são uma condicionante para os mais diversos tipos de violência de gênero.

As mulheres são mais propensas a serem vítimas de certos crimes, considerando a superioridade do homem sobre a mulher, numa relação de desigualdade. A violência é resultado dos polos de dominação e submissão, oriundos das construções sociais e culturais predominantes de uma sociedade patriarcal (Cunha, 2014). Tal sociedade é formatada por meio dos papéis definidos e diferenciados pelo sujeito dominante: ao homem, fica reservado o papel de ser forte e, ao mesmo tempo, sujeito dominador; para a mulher, o papel de frágil e de dominável. O movimento feminista possibilitou, na teoria, uma ruptura nestas relações de poder, “reivindicando para as mulheres um lugar no mundo até então reservado apenas aos homens” (Almeida, 2011, p. 167).

---

<sup>1</sup> Barr, Popkin, Roodzant, Jaworski & Temkin (2023), definem como gênero uma construção multidimensional com múltiplos domínios que influenciam a saúde humana: identidade e expressão; papéis e normas; relações; e poder. A identidade de gênero refere-se a um elemento central do senso individual de identidade de uma pessoa e a expressão de gênero descreve como uma pessoa comunica seu gênero aos outros por meio de seu comportamento e aparência. Papéis e normas de gênero são domínios sociais que refletem expectativas e percepções culturais sobre como uma pessoa deve se comportar, agir ou se expressar com base em seu gênero percebido ou atribuído. As relações de gênero são interações e dinâmicas interpessoais e intergrupais, inseridas em estruturas sociais e sistemas mais amplos de poder.

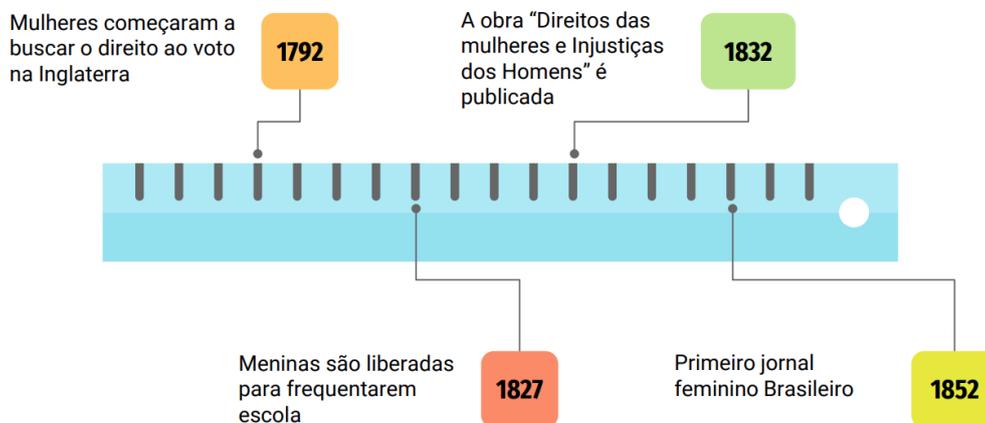
Ainda dentro deste contexto, segundo Guimarães e Pedroza (2015), temos como principais fatores associados à violência doméstica as questões culturais e patriarcais, nas quais predomina o machismo e o pátrio poder. Assim, faz-se necessário o entendimento de como as dimensões de gênero são estruturantes na constituição subjetiva de homens e mulheres e na organização das relações sociais estabelecidas a partir de desigualdades de poder entre eles. Ou seja, o homem detém o poder de inclusive pensar e decidir pela mulher.

Beauvoir (1949) influenciou o movimento feminista fortemente ao fazer uma provocação, quando afirma que o processo de feitura da mulher não é automático e inerente ao nascimento: o tornar-se mulher é uma desconstrução da obrigatoriedade dos papéis femininos e das estruturas culturais e sociais vigentes. Assim, fundamentar o conceito de gênero como construção social passa a ser uma obrigação na reivindicação das mulheres em busca de seus direitos.

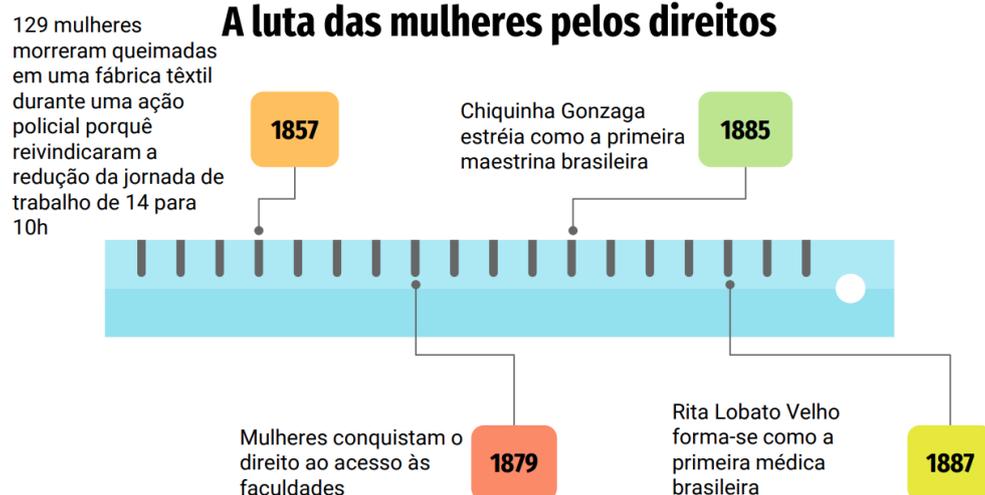
O movimento feminista rejeita o papel da mulher como sexo frágil, como objeto, e busca ganhar espaço para ela também como sujeito de direito. Claramente, uma busca que passa não somente pela conscientização da mulher na sua definição de sujeito, mas uma quebra de paradigmas na estrutura e na construção de uma nova sociedade.

Por volta das décadas de 1960 a 1980, o movimento ganha força, intensificando a busca pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, uma busca que cresce enquanto demanda de uma mudança na sociedade (Varizo, 2020). Ele avança conforme observa-se na Figura 1, na linha do tempo dos direitos das mulheres entre os anos de 1972 e 2022. Com a construção de políticas públicas voltadas à equidade de direitos nas relações de gênero, passamos a entender a evolução do papel social da mulher como sujeito. No Brasil, o direito ao voto, garantido pela Constituição Federal de 1934; e a Lei do Divórcio (Lei n 6.515, 1977); e no mundo, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, firmada pela Organização das Nações Unidas em 1979, são exemplos de direitos constituídos e conquistados após grandes manifestações do movimento feminista.

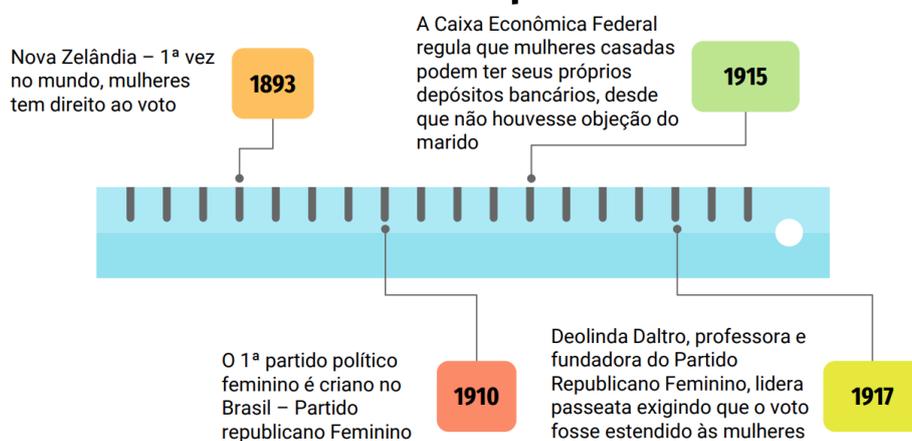
## A luta das mulheres pelos direitos



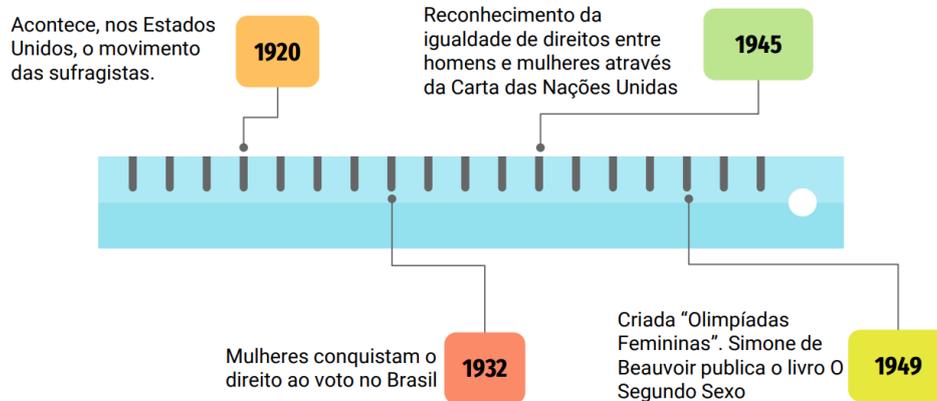
## A luta das mulheres pelos direitos



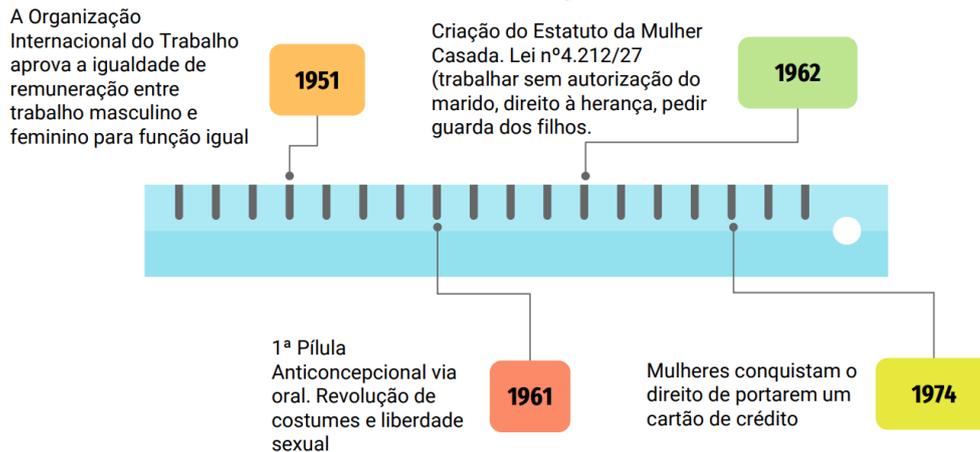
## A luta das mulheres pelos direitos



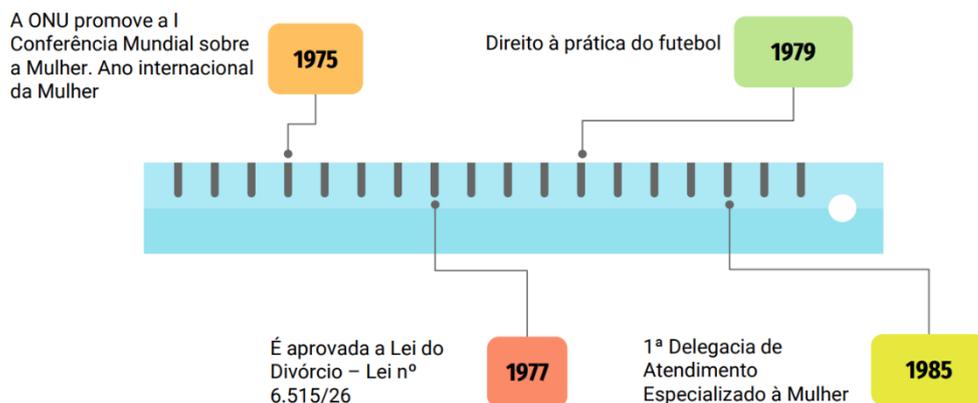
## A luta das mulheres pelos direitos

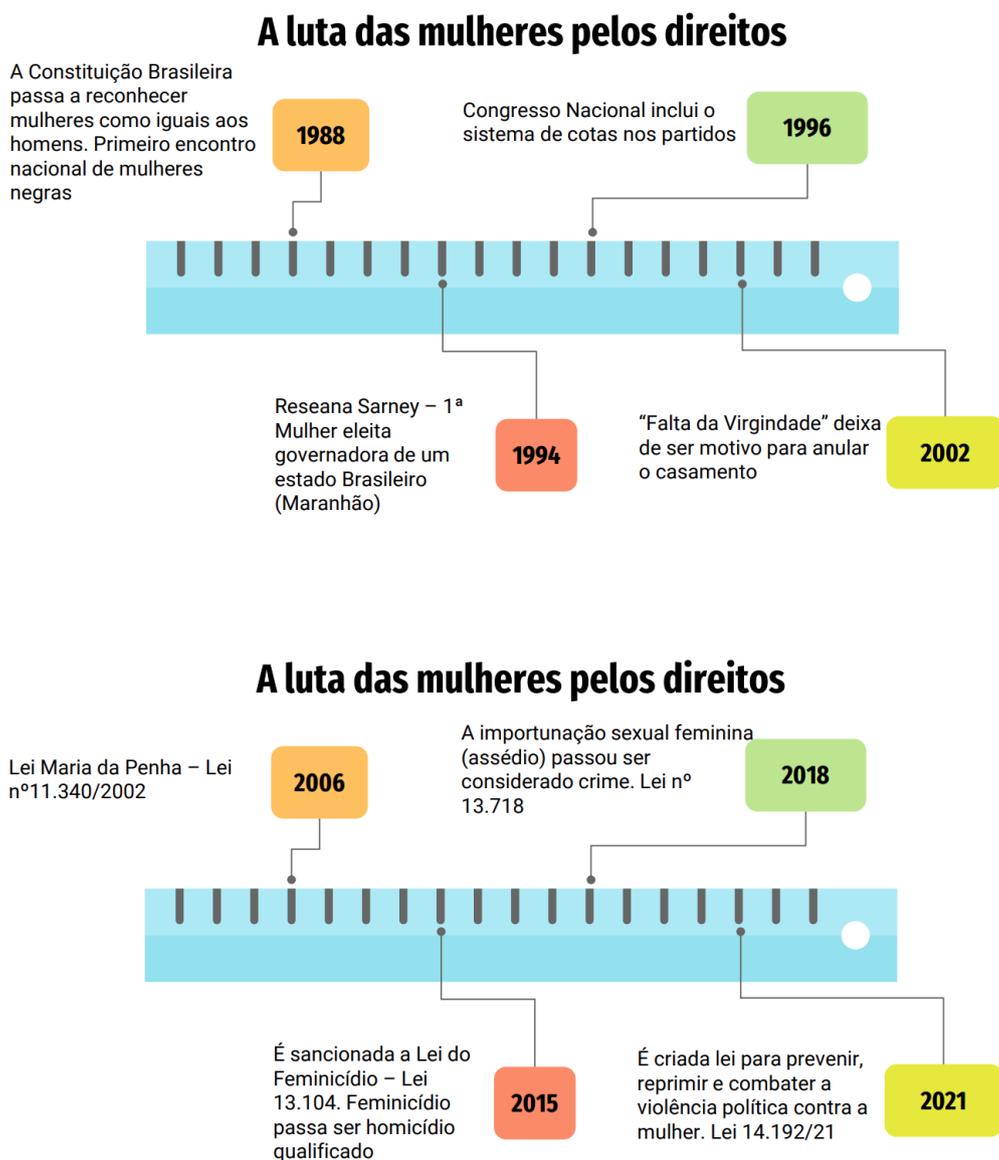


## A luta das mulheres pelos direitos



## A luta das mulheres pelos direitos





**Figura 1.** Linha do tempo dos direitos das mulheres.

Fonte: Seminário apresentado na disciplina de Direito à Cidade, Curso de Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis – UNINOVE – Prof. Dr. Wilson Levy. Alunos Camila Mantovani, Elza Souza, Jairo Almeida, Liliane Neiva, Maria das Dores, Rafaela Pastoura e Thiago Inácio (2021)

Na década de 1990, um movimento crítico surgiu em relação às ações adotadas anteriormente na luta por uma sociedade mais justa e igualitária. Essa crítica buscava não apenas transformar a sociedade em si, mas incluir nessa demanda questões raciais que haviam sido negligenciadas até então. A inclusão dessas questões foi importante para ampliar a compreensão sobre as desigualdades presentes na sociedade e reconhecer que

a luta por igualdade de oportunidades e direitos não deveria se limitar apenas à questão de gênero.

A partir dessa perspectiva crítica, foi possível desenvolver uma compreensão mais ampla sobre as interseções entre as opressões sociais e a necessidade de lutar por uma sociedade inclusiva e igualitária. As questões raciais passaram a ser incluídas em debates e ações políticas que antes eram exclusivamente voltados para a questão de gênero. Essa ampliação das pautas políticas contribuiu para uma maior conscientização sobre as múltiplas formas de opressão presentes na sociedade e a necessidade de uma luta coletiva contra todas elas.

Ao avaliar o processo de evolução do movimento feminista e suas mais diversas pautas, uma das que mais exigiu do movimento foi trazer a violência doméstica para fora do “domínio privado do lar”, de forma que o sistema de justiça pudesse levar a sério esta violência. Buscar a criminalização da violência doméstica foi um instrumento importante para que a vítima possa ter atendimento adequado na polícia, no tribunal, no serviço de saúde, e que de fato a visibilidade pela sociedade seja uma realidade passível de provocar e promover mudanças sistemáticas, inclusive com a introdução de legislações em vários países, visando ao enfrentamento as mais diversas formas de violência contra a mulher, especialmente a violência doméstica (Walklate *et al.*, 2020). Na Tabela 1, elenca-se o marco regulatório sobre o tema no âmbito internacional e nacional.

Tabela 1

**Quadro síntese do principal marco legal sobre a violência doméstica.**

<b>CONVENÇÕES INTERNACIONAIS</b>	
CEDAW: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 18 de dezembro de 1979.	No Brasil, foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 26, de 22 de junho de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.
Convenção de Belém do Pará: Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, assinada na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 06 de setembro de 1994.	No Brasil, foi aprovada pelo decreto Legislativo nº 107, de 31 de agosto de 1995, e promulgada pelo Decreto nº 1973, de 1º de agosto de 1996.

Constituição Federal de 1988	Igualdade de homens e mulheres em direitos e obrigações (art. 5º, I).
Convenção CEDAW e Convenção de Belém do Pará	Hierarquia supralegal
Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)	Prevê formas de violência, âmbitos de aplicação e medidas de proteção.

#### LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA

(a violência contra a mulher em alguns países)

<b>AMÉRICA</b>	Convenção de Belém do Pará: Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, assinada na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 06 de setembro de 1994.
Argentina	Lei de Proteção Integral para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Lei nº 26.485, 11 de março de 2009 (atualizada pela Lei nº 24.533/2020). Lei nº 27.610/2020 – Interrupção voluntária da gestação
Chile	Lei de Violência Intrafamiliar, Lei nº 20.066, de 07 de outubro de 2005.
Estados Unidos da América	Violence Against Women Act (VAWA), assinada pelo Presidente Clinton em 1994.
<b>ÁFRICA</b>	Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher na África, de 11 de julho de 2003 (assinado e ratificado em 28 países)
Angola	Lei contra a Violência Doméstica, Lei nº 25, de 14 de julho de 2011. Protocolo relativo aos Direitos da Mulher na África, assinado em 22 de janeiro de 2007 e ratificado em 30 de setembro de 2007.
<b>ÁSIA</b>	
Afganistão	Lei sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (EVAW), de agosto de 2009.
Camboja	Lei de Prevenção de Violência Doméstica e Proteção de Vítimas, de 24 de outubro de 2005. Lei contra o Ataque de Ácido, de 31 de dezembro de 2011
China	Lei da República Popular da China sobre a Proteção dos Direitos e Interesses das Mulheres, de 03 de abril de 1992, alterada em 28 de agosto de 2005.
Irã	Lei de Proteção a Família, de 24 de junho de 2007, com competência civil. Não há legislação de proteção à mulher.
Israel	Lei nº 5.711, de 1951. Estabelece a igualdade de direitos e proíbe a discriminação.
<b>EUROPA</b>	Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção Istambul) de 11 de maio de 2011.
Alemanha	Lei de Proteção contra a Violência, de 2002, prevê ordens de proteção.
Áustria	Lei de Proteção contra a Violência, de 2009.
Bulgária	Lei de Proteção contra a Violência Doméstica, de 2005.
Chipre	Lei de Violência na Família, para a Prevenção e Proteção das Vítimas, de 2000, alterada em 2004.

Espanha	Lei de Proteção Integral contra a Violência de Gênero, Lei Orgânica nº 01, de 28 de dezembro 2004.
Finlândia	Lei com Ordens de Restrição, de 2005.
Grécia	Lei para Combater a Violência Doméstica, de 2006.
Hungria	Lei nº 51, de 2006, que prevê medidas cautelares para a prevenção de violência doméstica.
Itália	Lei nº 304, de 2003, que prevê medidas de proteção nas relações familiares. Lei nº 11, de 2005, prevê medidas contra a violência.
Lituânia	Lei de Proteção contra a Violência, de 2011.
Luxemburgo	Lei de Violência Doméstica, de 2003. Projeto de Lei nº 5.908, contra o casamento forçado
Ilha de Malta	Lei de Violência Doméstica, de 2006.
Portugal	Lei para a Prevenção da Violência Doméstica, Proteção e Assistência das Vítimas, Lei nº 112, de 16 de setembro de 2009.
Romênia	Lei sobre Prevenção e Luta contra a Violência Familiar, Lei nº 217, de 2003.

Fonte: Fernandes (2022, p. 49)

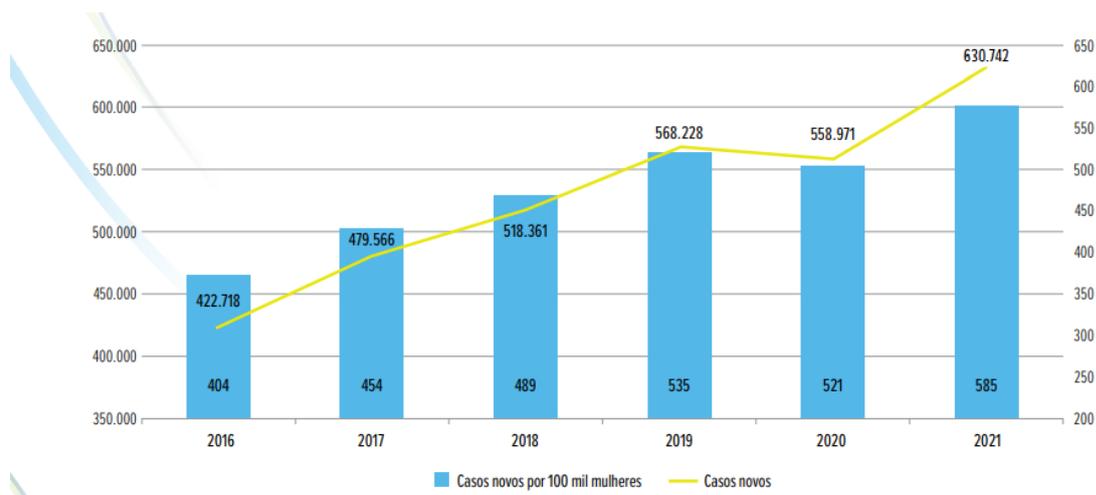
Observando o contexto histórico da violência de gênero, observa-se que a problemática se materializa em diversos tipos de violência contra a mulher e uma ineficiência de proteção a estas vítimas por parte do Estado, da sociedade e até da família. Uma das causas desta ineficiência era a ausência de uma definição específica de violência doméstica que trouxe a Lei Maria da Penha, considerada pela ONU como a terceira melhor lei do mundo no combate à violência doméstica, perdendo apenas para suas equivalentes da Espanha e Chile (Espínola, 2018). A Lei Federal nº. 11.340 (2006) define em seu artigo 5º violência doméstica “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” e que ocorre no ambiente familiar e nas relações íntimas de afeto, independente da orientação sexual. A lei representa uma mudança significativa no sistema de justiça criminal brasileiro, pois vai além do objetivo de apurar a verdade e aplicar a pena, buscando intervir na história de violência das mulheres, protegê-las, recuperar o agressor e adotar medidas cíveis para garantir a subsistência da vítima durante o processo.

A Lei nº 11.340/2006 inovou. Rompeu com o tradicional processo penal e criou um processo dotado de efetividade social, para proteger a mulher e prevenir a violência. Extrapolou a noção de que o processo objetiva apurar a verdade e possibilitar a aplicação da pena. O processo surge como uma possibilidade de intervenção na história de violência das mulheres, protegendo-as, recuperando o agressor e até mesmo adotando medidas cíveis para assegurar a subsistência da vítima durante o processo (Fernandes, 2022, p. 23).

Ainda no campo das definições, a Lei Federal nº 11.340 (2006) traduz em palavras as ações que ocasionam dor e sofrimento, especificando os tipos de violência: I. Violência física – que atenta contra a saúde e integridade física; II. Violência psicológica – que atente contra a saúde emocional e psicológica; III. Violência sexual – qualquer tipo de participação sexual não desejada; IV. Violência patrimonial – qualquer ação que atente contra o patrimônio e ou bens, instrumento e/ou resultados de trabalho; e V. Violência moral – qualquer ato que configure calúnia, difamação ou injúria.

Definir a violência doméstica foi uma conquista, mas não o suficiente para estancar o grande número de casos com todas as previsões ali estabelecidas para os mais diversos organismos; federal, estadual, distrito federal, municipal, sociedade civil organizada, organizações não governamentais, igreja, entre outros, todos atuando nos principais eixos: criminal, na proteção dos direitos e da integridade física da mulher, prevenção e educação. Ainda há muito a ser feito no combate à violência doméstica no Brasil. A falta de estrutura e recursos para a efetivação da lei em todo o país é um desafio a ser enfrentado. Além disso, a cultura machista e patriarcal ainda é uma realidade presente em nossa sociedade e influência na naturalização da violência contra a mulher.

O sistema de justiça criminal é patriarcal, o que reflete e reforça as desigualdades de gênero. As mulheres são mais propensas a receber sentenças brandas pelos mesmos crimes que os homens, e são menos propensas a serem acreditadas e levadas a sério ao denunciar crimes. Monitorar, examinar, estudar os casos de violência doméstica e sua natureza, avaliar o sistema de justiça criminal, é essencial para o desenvolvimento de políticas e práticas mais equitativas e justas, evitando assim o aumento de casos, como observamos na Figura 2, entre os anos de 2016 e 2021, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça. Enfatiza-se a importância da interseccionalidade na compreensão do crime e do sistema de justiça criminal. É essencial examinar raça, classe, orientação sexual e outros fatores que se sobrepõem ao gênero para moldar experiências de crime e criminalização (Walklate *et al.*, 2020).



**Figura 2.** Número de novos casos de violência doméstica. Conselho Nacional de Justiça entre 2016 e 2021

Fonte: Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Conselho Nacional de Justiça.

É necessário compreender a complexidade da lei, cuja efetividade é preciso “tirar do papel”. É urgente que cada instrumento organizacional presente na lei possa assumir sua responsabilidade legal no processo e colocá-la em prática, pois está claro que somente através da multidisciplinaridade, da integração e do compartilhamento de resultados, estabelecendo a rede de atendimento, de enfrentamento e de proteção, é possível visualizar a erradicação da violência doméstica, com resultados mais efetivos.

Ainda quanto às complexidades da lei e de sua operacionalidade, não é possível prosseguir sem mencionar os “filhos do silêncio”, aquelas crianças e adolescentes que testemunham a violência dos pais e/ou responsáveis com exposição direta. Como desdobramento, apresentam graves consequências na sua formação, comumente sentem angústia, medo, insegurança, infelicidade, agressividade, entre outros (Sousa, 2013). A Figura 3 retrata bem este potencial impacto da exposição à violência interpaparental nos núcleos submetidos à violência, apresentando os cinco estágios de desenvolvimento,

<b>Estádios</b>	<b>Aspectos chave do desenvolvimento</b>	<b>Potencial impacto</b>
Pré – Natal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boa nutrição, baixo nível de stress, cuidados pré-natais</li> <li>- Segurança física/ ausência de lesão traumática</li> <li>- Formação neurológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situação de pobreza podem colaborar para uma má nutrição da mãe e, conseqüentemente do bebe; falta/ou tardio cuidados pré-natais</li> <li>- Lesão no abdómen pode provocar aborto</li> <li>- Desenvolvimento intra-uterino implicado por causa das substâncias usadas como estratégia de coping</li> </ul>
Nascimento até aos 2 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exploração do mundo que o rodeia através dos sentidos e do brincar</li> <li>- Estabelecimento de vinculações segura</li> <li>- Aprendizagem das interações sociais a partir do que ouve e observa na sua família</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sons e imagens relacionados com a violência podem ser angustiantes</li> <li>- Os pais podem não conseguir responder de forma consistente às necessidades da criança, o que poderá prejudicar negativamente o vínculo pais-filho</li> <li>- O medo e a instabilidade podem afectar a exploração do mundo e o brincar, pode muitas vezes reproduzir as agressões observadas</li> </ul>
Pré-Escolar (3 aos 5 anos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprendizagem de formas adequadas para expressar emoções</li> <li>- Criação de ideias sobre papéis de género</li> <li>- Progresso da independência física</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depreensão de maneiras desadequadas para expressar emoções</li> <li>- Aprendizagem de que os papéis de género estão associados com a violência e a vitimação</li> <li>- A instabilidade pode dificultar a independência podendo conduzir a uma regressão nos comportamentos</li> </ul>
Idade Escolar (6 aos 11 anos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mais consciência emocional</li> <li>- Maior influência da escola e respectivos pares</li> <li>- Aumento da identificação com o mesmo sexo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mais consciência do impacto da violência em si e nos outros (segurança da mãe, pai pode ser detido)</li> <li>- Uso da agressão como forma de interacção com os outros, risco de praticar bullying ou ser vítima</li> <li>- Aprendizagem de papéis de género associados ao abuso (homens perpetradores, mulheres vítimas)</li> </ul>
Adolescência (12 aos 17 anos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mudanças físicas provocadas pela puberdade</li> <li>- Influência do grupo e aumento do desejo de aceitação</li> <li>- Interesse sobre questões associadas com a sexualidade e intimidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Podem tentar interferir fisicamente para deter a agressão</li> <li>- Constrangimento em relação à situação que vivem em casa, insegurança que pode torná-lo mais susceptível a comportamentos de risco para impressionar os colegas</li> <li>- Dificuldade em criar relações saudáveis, evitamento da intimidade ou relações prematuras</li> </ul>

**Figura 3.** Impacto da exposição à violência interparental.

Fonte: Sousa (2013, p. 51), adaptado de Cunningham & Baker (2004).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Martins e Theóphilo (2009) destacam a especificidade das pesquisas nas Ciências Humanas. Segundo os autores, este campo, apesar dos esforços de alguns pesquisadores neste sentido, não pode adotar ingenuamente o método experimental, típico das Ciências Naturais (com a Física e a Biologia) de modo a garantir seu status de rigor científico. Segundo os autores (MARTINS; THEÓPHILO, 2009), o ser humano é um sujeito complexo e não pode, portanto, ser reduzido à condição de objeto. Eles também destacam que uma das características únicas e marcantes do ser humano é a consciência reflexiva, dotada de memória e capacidade de explorar domínios desconhecidos por meio da imaginação.

Além disso, os seres humanos também são dotados de autonomia e afetividade, que garantem as características interiores peculiares a cada indivíduo. Isso torna as generalizações sempre difíceis nas Ciências Humanas. Portanto, “os métodos são diferentes segundo o objeto de estudo e suas peculiares características” (MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p. 2)

Ainda segundo Martins e Theóphilo (2009, p. 3), “o objeto de uma pesquisa pode surgir de circunstâncias pessoais ou profissionais, da experiência científica própria ou alheia, da sugestão de uma personalidade superior; do estudo, da leitura de grandes obras, da leitura de revistas especializadas etc.” Já explicamos que, no caso desta dissertação, o objeto surgiu justamente de uma inquietação em nossa atuação profissional. Os autores ainda destacam que, uma vez definido o objeto – que, aqui, no caso, é intersecção entre feminismo e criminologia –, deve-se delimitar o tema e o problema. Aqui, tratamos de analisar a trajetória do programa de Formação Guardiã Maria da Penha da Guarda Civil Metropolitana na cidade de São Paulo entre os anos de 2018 e 2022. Nosso problema é averiguar os possíveis avanços ou retrocessos de tal programa.

De acordo com Yin (2001, p. 21-22),

uma interpretação equivocada muito comum é a que as diversas estratégias de pesquisa devem ser dispostas hierarquicamente. Ensinaram-nos a acreditar que os estudos de caso em apropriados à fase exploratória de uma investigação, que os levantamentos de dados e as pesquisas históricas em apropriadas à fase descritiva e que os experimentos eram a única maneira de se fazer investigações explanatórias ou causais. A visão hierárquica reforçava a ideia de que os estudos de caso eram apenas uma ferramenta exploratória e não poderiam ser utilizados para descrever ou testar proposições. Está incorreta, no entanto, essa visão hierárquica.

Esta pesquisa, portando, seguindo Yin (2001), não hierarquiza suas estratégias. Inicialmente, ela tem caráter descritivo. Segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 52), esse tipo de pesquisa “visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de Levantamento”. Uma técnica importante utilizada neste trabalho é justamente o questionário, para levantamento da percepção de agentes da Guarda Municipal a respeito do curso de capacitação da PGMP. Outra técnica fundamental para este trabalho é a pesquisa bibliográfica e documental.

Prodanov e Freitas (2013, p. 52) ressaltam que a pesquisa bibliográfica e a documental têm diferenças. A primeira trata das contribuições de diversos autores sobre um certo tema; a segunda, lida com materiais que ainda não passaram por uma análise. Os autores dividem esses materiais em dois tipos: os documentos de primeira mão, que não foram ainda analisados por outros pesquisadores (como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. – no caso desta pesquisa, a legislação e documentos oficiais foram uma fonte relevante), e os de segunda mão, que “são os que, de alguma forma, já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, entre outros” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 56).

Prodanov e Freitas (2013) explicam a importância da pesquisa bibliográfica para o estudo científico:

Destacamos que a finalidade da pesquisa científica não é apenas um relatório ou uma descrição de fatos levantados empiricamente, mas o desenvolvimento de um caráter interpretativo no que se refere aos dados obtidos. Para tal, é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando por um modelo que sirva de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 131).

Martins e Theóphilo (2009) também destacam a importância da pesquisa bibliográfica: “A pesquisa de material escrito: livros, revistas técnicas, periódicos, jornais etc. representa uma excelente fonte de ideias [...] pode mostrar o que está no centro dos debates acadêmicos dentro da área de interesse do pesquisador” (MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p. 6).

Como metodologia de análise, a pesquisa adota a abordagem empírica, no sentido de triangular as informações coletadas. A pesquisa buscará apoiar-se em diversas fontes de evidência, como propõe Yin (2001, p. 119); dentre as quais se destacam documentos

da administração pública, relatos sobre o programa e seus desdobramentos obtidos por meio de questionários e entrevistas individuais aplicadas a participantes do programa de formação e a coordenação. Prodanov e Freitas (2013, p. 129) definem triangulação como “Processo de comparação entre dados oriundos de diferentes fontes no intuito de tornar mais convincentes e precisas as informações obtidas. As triangulações ainda podem ser vistas através da utilização de diferentes métodos sobre um mesmo objeto”.

Segundo Yin (2001, p. 133-134), há duas estratégias principais para analisar os dados de uma pesquisa: partir das proposições teóricas que embasaram a pesquisa ou desenvolvendo uma descrição do caso. Neste estudo, optamos pelo segundo: a partir de uma descrição dos resultados obtidos nos questionários, consideramos ser possível realizar uma triangulação das informações obtidas no levantamento bibliográfico e documental, de modo a gerar uma conclusão. Adotamos também outros procedimentos elencados pelo autor, como apresentação gráfica dos dados e disposição em séries (YIN, 2001, p. 133).

O objetivo é avaliar a formação do guarda civil metropolitano, como operador e órgão executor de política pública frente às ações de enfrentamento à violência doméstica. Isso foi feito através da aplicação de questionários para agentes da Guarda que passaram pela formação do Programa Guardiã Maria da Penha e para os que não passaram por ela, de modo a permitir uma comparação entre esses grupos. Tais questionários se enquadram no que Yin (2001, p. 113) classifica como levantamento formal, baseado em perguntas estruturadas. A diferença de respostas poderá indicar uma mudança de percepção a respeito da violência doméstica e da vítima, e de sua abordagem. Objetiva-se, também, avaliar através dos dados de atendimento do programa entre os anos de 2018 e 2022, a evolução e mudança de paradigma no atendimento as vítimas de violência doméstica.

Além disso, será adotada a utilização de dados secundários relacionados à avaliação da política municipal de combate à violência doméstica como pesquisas consolidadas publicadas sobre o tema. Yin (2001, p. 106) destaca a importância da utilização de diversas fontes como um princípio fundamental da pesquisa.

### 3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa baseou-se na em investigação direta, através de questionário aplicado a um grupo de profissionais da Guarda Civil Metropolitana acerca da capacitação ofertada pelo próprio órgão para atuarem no Programa Guardiã Maria da

Penha. Por tratar-se de uma pesquisa qualitativa, as questões voltam-se para comparação e percepção do agente diante da capacitação para atuação na operacionalidade do programa frente à fiscalização e monitoramento das medidas protetivas de urgência. Dois grupos foram abordados: (a) Composto por profissionais que receberam capacitação específica promovida pela GCM e atuam diretamente no programa; (b) Composto por profissionais que atuam em outras áreas do órgão, portanto não receberam capacitação específica da GCM.

Aqui, cabe chamar atenção mais uma vez ao fato de que, na formação do guarda ingressante, consta conteúdo voltado a violência doméstica, conforme observamos na matéria 2.8 do Módulo 2 da referida Estrutura Curricular (SENASP, 2014).

### 3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DOS DADOS

Foram emitidos aleatoriamente questionários para 36 profissionais pertencentes ao Programa Guardiã Maria da Penha, subordinados à Inspeção de Defesa da Mulher e Ações Sociais, e para 30 profissionais pertencentes a outras unidades da GCM, totalizando 66 (sessenta e seis) questionários a quem denominamos Grupo “A”, e 4 questionários direcionados aos coordenadores e administrativos que atuam diretamente com o programa, a quem denominamos Grupo “B”. A participação da pesquisa fora de forma voluntária e sem identificação.

Para a pesquisa, os questionários foram elaborados utilizando o Google Forms. Foram enviados aos participantes através do endereço eletrônico no dia 02 de abril de 2023 com proposta para retorno até o dia 13 de abril de 2023. Num primeiro momento, houve um retorno de 56 questionários respondidos, restando 14 por responder. Num segundo momento, na busca daqueles que não responderam alegando que não receberam o questionário, foram feitos esforços para reenvio, porém, tivemos êxito em apenas 3 respostas, passando então para 55 questionários respondidos do Grupo “A” e 3 questionários respondidos para o Grupo “B”.

O questionário para o Grupo “A” foi composto por 27 questões divididas em 3 seções, a constar:

- 1ª Seção: consta da identificação básica do servidor, formação, idade, sexo, cor/raça, tempo de corporação, unidade de lotação e informações básicas de busca de conhecimento. Aqui a importância sobre tempo de serviço, considerando que a matéria é componente obrigatória no curso de todo guarda ingressante,

entretanto, como a lei é de 2006, aqueles que ingressaram na guarda anterior a este período não tiveram esta matéria em sua grade curricular, para formação do GCM 3ª. Nas questões de 7 a 12, uma visão do profissional, ainda que não relacionada com qualquer capacitação, poderá revelar o quanto ele está comprometido com a busca pelo conhecimento.

- 2ª Seção: questões de 13 a 20 tratam a sobre o atendimento de vítimas de violência doméstica e da percepção geral do profissional acerca do tema de forma mais aprofundada, independente da unidade em que trabalha.
- 3ª Seção: questões de 21 a 27, específicas para os integrantes do programa, busca aqui uma percepção mais elaborada do profissional acerca do conteúdo da formação do agente.

Para a o Grupo “B”, coordenação e aqueles que atuam junto a coordenação, foi elaborado um questionário contendo 27 questões divididas em 3 seções a saber: 1ª Seção: consta da identificação básica do servidor, formação, idade, sexo, cor/raça, tempo de corporação, unidade de lotação; 2ª Seção: visa trazer elementos de sua criação e a visão crítica para gestão do programa; e 3ª Seção: buscar a fragilidade do conteúdo.

### 3.3 PROCEDIMENTOS DA ANÁLISE DE DADOS

Trata-se da aplicação de questionários para agentes da Guarda que passaram pela formação do Programa Guardiã Maria da Penha e da comparação com os agentes que não passaram pela formação do programa. A diferença de respostas poderá indicar uma mudança de percepção a respeito da violência doméstica e da vítima. Objetiva-se, também, coletar dados da administração pública sobre violência doméstica em São Paulo, e atendimentos do programa nos últimos 4 anos.

## 4 O CASO DO PROGRAMA GUARDIÃ MARIA DA PENHA

### 4.1 CRIAÇÃO DO PROGRAMA GUARDIÃ MARIA DA PENHA

O Programa Guardiã Maria da Penha nasceu de uma iniciativa que ocorreu em 7 de março de 2014, durante um evento em comemoração ao Dia Internacional da Mulher. Nessa ocasião, uma palestra foi proferida para capacitar juridicamente 200 guardas civis no combate à violência doméstica, realizada na Sede do Ministério Público em São Paulo, conforme observamos na Figura 4. A ideia por trás do projeto é treinar e capacitar os guardas civis para que possam atuar de forma eficiente na prevenção e no combate à violência doméstica, auxiliando assim na proteção das mulheres vítimas desse tipo de violência. Com essa capacitação, os guardas civis se tornam verdadeiras guardiãs da Lei Maria da Penha, ajudando a promover a segurança e a justiça para as mulheres que sofrem com a violência doméstica (Fernandes, 2022).



**Figura 4.** Registro fotográfico da capacitação de cerca de 200 guardas civis metropolitanos sobre violência doméstica em 07/03/2014.  
Fonte: Marcelo Ulisses Machado (2014).

O logotipo do Programa Guardiã Maria da Penha apresenta um escudo circular, contendo em seu interior o símbolo do feminino, representando a mulher como a principal vítima da violência doméstica, além da imagem de um guarda. A Figura 5 apresenta o logotipo do programa.



**Figura 5.** Logotipo do Programa Guardiã Maria da Penha.  
Fonte: Evandro Ribeiro da Silva (2014).

Com a edição do Decreto n. 55.089 de 08 de maio de 2014, que cria o Projeto Guardiã Maria da Penha, e com a assinatura do Termo de Cooperação entre Ministério Público, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e Secretaria Municipal de Segurança Urbana, foi realizado a primeira formação específica para operacionalização do projeto nos dias 02 e 03 de junho de 2014, com duração de 10hs/aula e participação de agentes que se voluntariaram. O treinamento abordou, além da Lei n. 11.340 de 2006, a desigualdade de gênero, expressões sobre violência doméstica e familiar, bem como o funcionamento da rede de atendimento à vítima. Com o objetivo de sensibilizar os agentes, a formação resultou em protocolos de atendimento, compreensão dos traumas sofridos pela vítima, técnicas de escuta ativa e acolhimento, visando evitar a revitimização e tornar o atendimento eficaz, efetivo e eficiente.

O atendimento efetivo iniciou-se no dia 06 de junho de 2014, no bairro do Bom Retiro, em São Paulo, com 10 casos emitidos pelo GEVID/MP. Com objetivo de fiscalizar e monitorar medidas protetivas expedidas pela justiça, a 1ª equipe de voluntários a compor o projeto contava com 6 (seis) agentes por dia (totalizando 12 agentes) e 2 (duas) viaturas.

A primeira visita da equipe consiste no preenchimento do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, uma ferramenta utilizada para avaliar a possibilidade de uma mulher sofrer violência doméstica e familiar. Inclui questões sobre a história de violência da vítima e do agressor, a existência de ameaças, a utilização de armas, a dependência financeira, o isolamento social, o consumo de drogas ou álcool, dentre outras questões relevantes. Ainda na primeira visita, é realizada uma apresentação sobre a rede de atendimento, como de políticas voltadas as mulheres e programas de geração de rendas. Após esta primeira visita, o atendimento consiste na realização de rondas periódicas no endereço de maior vulnerabilidade, podendo ser na residência, no local do trabalho ou outros.

Em 2018, iniciou-se as tratativas para ampliação do projeto, para que o atendimento se desse em todo o município, mas para isso foi preciso a formação de mais agentes e um maior direcionamento nas ações e na operacionalização do projeto, como por exemplo: exclusividade das equipes e das viaturas nas ações do projeto e atendimento na Casa da Mulher Brasileira em São Paulo (CMB)<sup>2</sup> com equipe fixa, Figura 6.



**Figura 6.** Guardiãs Maria da Penha – Casa da Mulher Brasileira.<sup>2</sup>

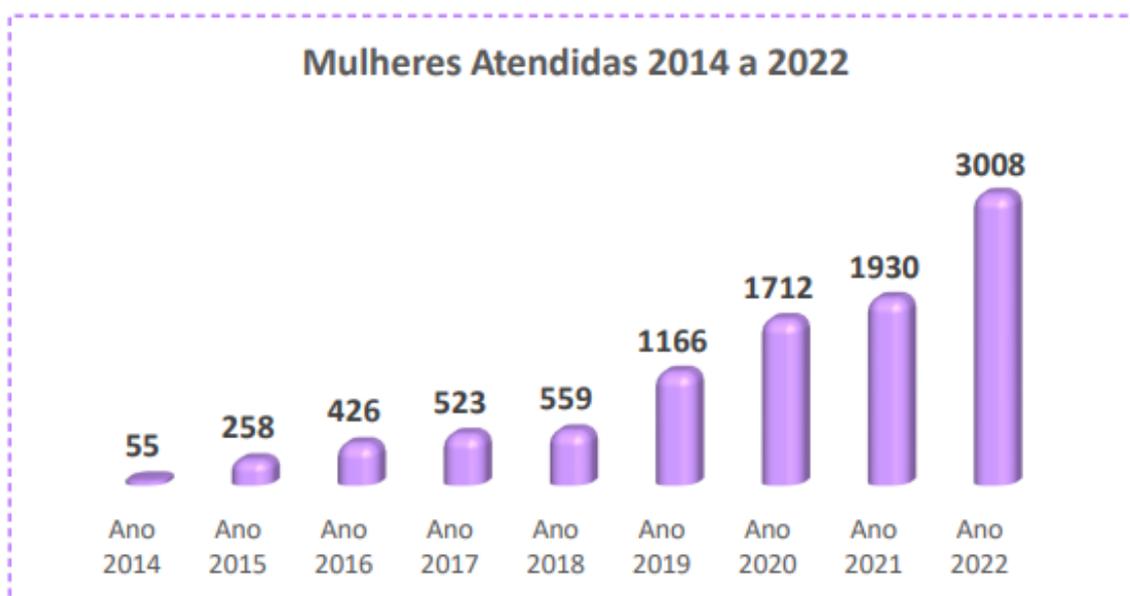
Fonte: Helenir Lima de Sales (2023).

---

<sup>2</sup> Integram o mesmo espaço serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes.

A Casa da Mulher Brasileira é uma inovação no atendimento humanizado às mulheres. É um espaço físico que reúne em um único lugar diversos serviços especializados, como delegacias da mulher, juizados, defensorias públicas, Ministério Público, serviços de saúde e assistência social, além de ONGs que atuam na defesa dos direitos das mulheres, com o objetivo de oferecer serviços de acolhimento, apoio psicossocial, orientação e encaminhamento jurídico para mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

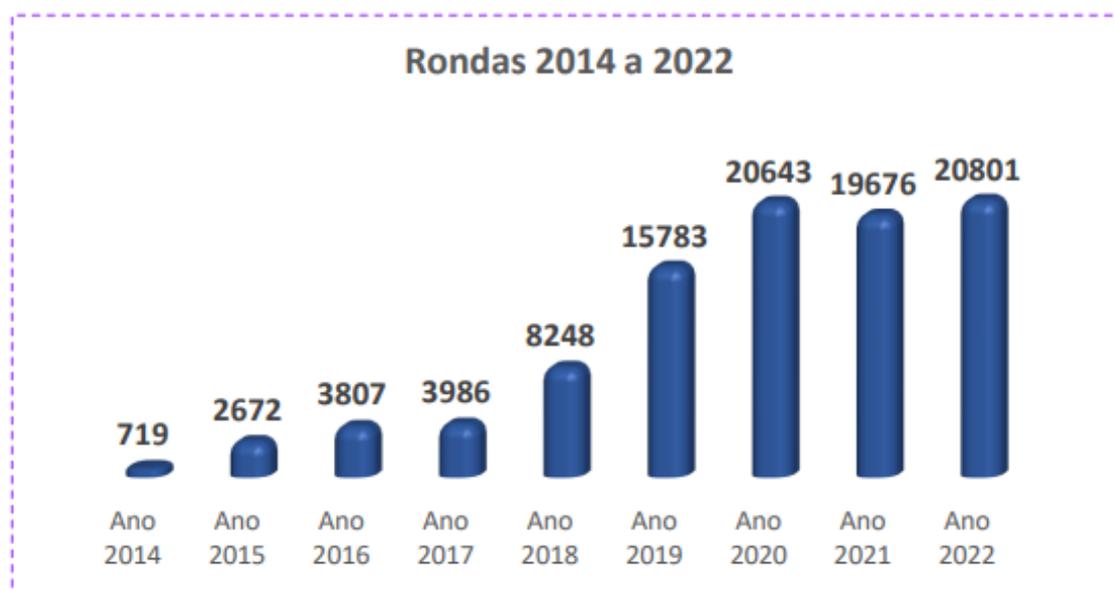
Com a ampliação das equipes para 54 (cinquenta e quatro) agentes e 9 (nove) viaturas exclusivas para o projeto, foi necessário ampliar também a estrutura que o auxilia, resultando na instituição da Inspeção de Defesa da Mulher e Ações Sociais por meio de um decreto municipal. O objetivo foi ampliar o atendimento do Programa Guardiã Maria da Penha; como observamos na Figura 7, efetivamente houve aumento no atendimento de mulheres em situação de violência no período de 2014 a 2022. Outros objetivos eram planejar, executar e proporcionar ações de prevenção no atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente mulheres vítimas de violência. Observa-se que esse decreto amplia as ações para além da Guarda Civil Metropolitana, transformando-se em um programa municipal que está inserido no Plano de Metas do Município, o que aumenta o desafio e a necessidade de maior rigor nas capacitações do efetivo dedicado (Decreto n. 58.653, 2019).



**Figura 7.** Mulheres Atendidas entre 2014 e 2022.

Fonte: Sistema de Auditoria Guardiã Maria da Penha (SISAUDGMP, 2023)

Coincidindo com as iniciativas de ampliação do projeto, o número de mulheres atendidas pelo Programa Guardiã Maria da Penha em São Paulo apresentou um aumento significativo a partir de 2019, como ilustrado na Figura 7.



**Figura 8.** Rondas entre 2014 e 2022.

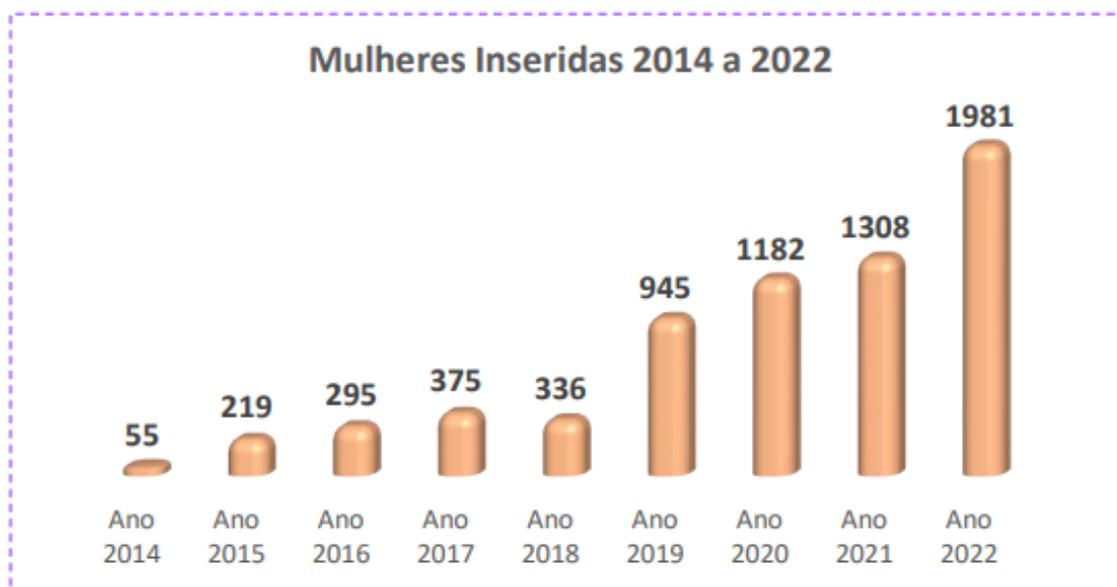
Fonte: Sistema de Auditoria Guardiã Maria da Penha (SISAUDGMP, 2023)

O aumento das rondas do Programa Guardiã Maria da Penha, como ilustrado na Figura 8, é uma das medidas eficazes para coibir a violência contra a mulher e garantir a aplicação da Lei Maria da Penha. O programa em São Paulo tem apresentado um aumento significativo no número de rondas realizadas nos últimos anos. Em 2017, foram 3.986 rondas realizadas pela equipe, número que saltou para 8.248 em 2018, o que representa um aumento de mais de 100%. Já em 2019, o programa alcançou a marca de 15.783 rondas realizadas, indicando um crescimento ainda maior. A Figura 8 mostra que, no ano seguinte, no contexto da pandemia da covid-19, o número de rondas continuou a crescer, chegando a 20.643 em 2020.

Em relação ao número de mulheres inseridas no programa, nota-se que o número tem aumentado ano a ano. No primeiro ano de funcionamento, em 2014, o programa atendeu apenas 55 mulheres. Em 2018, foram 336 mulheres atendidas pelo programa. Já em 2019, ano de ampliação do programa, o número de mulheres inseridas mais que dobrou em relação ao ano anterior, chegando a 945. O ano de 2020 registrou um aumento ainda maior, com 1.182 mulheres inseridas no programa. Em 2021, o número de mulheres

atendidas pelo programa continuou crescendo, chegando a 1.308. No ano seguinte, em 2022, o programa alcançou um novo recorde, com 1.981 mulheres inseridas no programa.

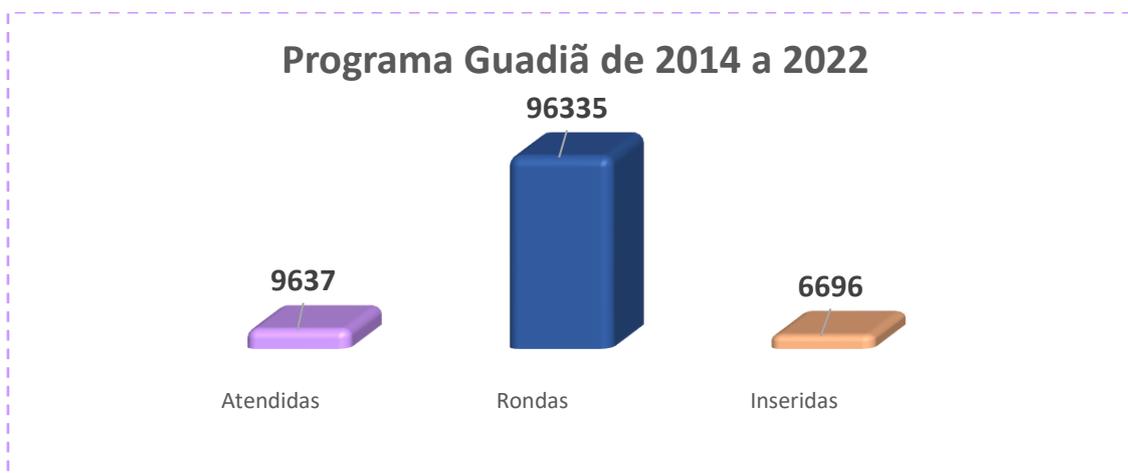
Esses números, apresentados na Figura 9, demonstram a importância do Programa Guardiã Maria da Penha em São Paulo na proteção das mulheres em situação de violência doméstica, oferecendo apoio e acompanhamento durante todo o processo de denúncia e enfrentamento dessa violência.



**Figura 9.** Mulheres inseridas no PGMP.

Fonte: Sistema de Auditoria Guardiã Maria da Penha (SISAUDGMP, 2023)

Os dados síntese do programa mostram o compromisso da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo em proteger e garantir a segurança das mulheres em situação de vulnerabilidade e em risco de violência doméstica, como ilustrado no gráfico da Figura 10.



**Figura 10.** Resumo de atendimentos, rondas e mulheres inseridas no PGMP.

Fonte: Sistema de Auditoria Guardiã Maria da Penha (SISAUDGMP, 2023).

Aqui faremos uma contribuição com nossa experiência no Programa Guardiã Maria da Penha, pois confunde um pouco com nossa trajetória na Guarda Civil Metropolitana.

No final do ano de 2017, ocupávamos o cargo de Secretária Executiva do Gabinete de Gestão Integrada Municipal<sup>3</sup>, sediada na Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Nesse ano, recebemos a incumbência, do Secretário de Segurança Urbana da época, de alocar a gestão do Projeto Guardiã Maria da Penha na secretaria ao invés da unidade em que estava, em virtude de uma série de intercorrências que impossibilitavam o desenvolvimento efetivo das ações. Assim, seria sanada uma das maiores reivindicações do “coletivo”, que era a gestão do projeto ser de uma mulher.

O desafio posto (e aqui um aparte na “hierarquia e disciplina” da guarda: “ordem dada é ordem cumprida”) foi também para toda a equipe, que teria de passar por um ordenamento logístico para a operacionalização do projeto. A maior incumbência seria ampliar o projeto para atendimento em toda a capital paulista, visto que, até o momento, atendíamos apenas a região central e com duas viaturas. O clamor para o atendimento em todo o território vinha crescendo de maneira que os crimes também aumentavam.

Outro desafio foi tornar o projeto aceito internamente pelos integrantes da instituição, pois, notoriamente, as equipes eram vistas pelos companheiros como desenvolvedores de ações inferiores. Assim, era necessário promover o comprometimento, em especial nos momentos de apoio técnico e policial. Nesse contexto, começamos a entender o processo que envolvia as ações do projeto, realizando reuniões com o Ministério Público e com o efetivo da GCM, a fim de compreender as limitações e as possibilidades.

Em 2018, além de planejar as novas formações, a ampliação da atuação e de mapeamento de áreas, adotamos o procedimento de atender vítimas de violência doméstica que eram integrantes da própria instituição, quando possível e de forma voluntária (não é fácil para elas assumirem para o superior hierárquico que apanham quando chegam do trabalho em suas residências, e de parceiros que por vezes também são integrantes de forças de segurança). Em um desses atendimentos, e ao explicar o

---

<sup>3</sup> O Gabinete de Gestão Integrada foi inicialmente concebido no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública. O Gabinete de Gestão Integrada Municipal pode ser definido como um fórum deliberativo e executivo composto por representantes do poder público das diversas esferas e por representantes das diferentes forças de segurança pública com atuação no Município.

projeto à uma guarda feminina, com histórico de 25 anos de violência doméstica, ela expressou: “Que lindo este projeto, né, Inspetora!!! Eu desconhecia. Parabéns. Que bom que ele foi criado!”.

Ocorre que o projeto já estava em funcionamento havia 4 anos e ela desconhecia. Além desse fato, outra fala muito me incomodou: “[...] eu consegui pular a janela de casa e corri para a rua, fui até o telefone e liguei para a CETEL (Central de Telecomunicações da GCM), como eu trabalho lá, eu tinha o telefone direto, e quem atendeu foi (fulana) minha amiga, que ao pedir uma viatura de apoio – ele ia me matar –, ela me perguntou o que eu tinha feito? Ah! Inspetora, naquela hora quase que desliguei o telefone[...]”.

Percebemos, ali, que tínhamos um longo trabalho interno a desenvolver institucionalmente: conscientizar a instituição em toda a sua cadeia hierárquica de que violência doméstica é crime!

Combatê-la é responsabilidade de toda a sociedade, em especial do guarda, que tem, nos princípios norteadores de sua atribuição, a promoção da garantia dos direitos fundamentais e do direito à vida de qualquer cidadão, em especial das mulheres e crianças. Trabalhar estes aspectos dentro de uma instituição majoritariamente masculina que é uma corporação uniformizada e armada, baseada na hierarquia e na disciplina e, que, tradicionalmente, adota normas semelhantes às Forças Armadas, no que diz respeito às Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial; é desafiador (Decreto n. 40.002, 2000).

Foi preciso realizar reuniões com os integrantes da CETEL para uma sensibilização, para despertar a empatia, de modo que, durante o atendimento de urgência/emergência, a CETEL pudesse ser de fato um canal de solução e resolução, principalmente na interrupção da violência. Despertar também o sentimento de pertencimento do projeto para toda a guarda foi uma saída para que todos os integrantes passassem a sentir orgulho do trabalho realizado e pudessem prestar apoio aos companheiros todas as vezes que necessário.

Assim, no dia 09 de outubro de 2018, foi realizado o primeiro Seminário. A Figura 11 apresenta o convite do evento em versão eletrônica.

**CONVITE**

**SEMINÁRIO: VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**  
**Rompendo Paradigmas na Busca de Reconstrução**  
**Dia 09/10/2018 - das 08h15 às 17h15**

**VIOLÊNCIA DOMÉSTICA PARADIGMAS E ENFRENTAMENTO**

**A BUSCA DO EMPODERAMENTO FACE AO ROMPIMENTO DO CICLO DE VIOLÊNCIA**

**Mediador: Maria das Dores Alves de Oliveira**  
 Insp. Superintendente - Guarda Civil Metropolitana / SMSU

**Maria Gabriela Prado Manssur**  
 Promotora de Justiça do Estado de São Paulo

**Jaqueline Valadares**  
 Delegada Titular - 2ª Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher

**Alice Bianchini**  
 Comissão Nacional da Mulher Advogada - OAB / Federal

**Maria Sylvia de Oliveira**  
 Presidente - Geledés Instituto da Mulher Negra

**Mediador: Elza Paulina de Souza**  
 Insp. Superintendente - Guarda Civil Metropolitana / SMSU

**Mafoane Odara**  
 Coord. - Política de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres - Inst. Avan

**Erica Paes**  
 Assessora - Secretaria Nacional de Política para as Mulheres

**Gislaine Caresia**  
 Diretora - Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho - SP

**Thayna Yaredy**  
 Coordenadora de Cursos / IBCCRM

**Local: Auditório da Universidade 9 de Julho - UNINOVE - Campus Vergueiro**  
 Rua Vergueiro, 235 / 249 - Liberdade - SP

**INSCRIÇÕES [Clique Aqui](#)**

**Figura 11.** Convite para o Seminário Violência Doméstica.

Fonte: Arquivo da autora (2018).

Tratou-se de um importante instrumento de mobilização e sensibilização, de forma a levar a secretaria e seus órgãos subordinados a compreender que a prevenção ainda é o melhor caminho para as ações de enfrentamento à violência doméstica. No final de 2018, estávamos prontos para a ampliação em toda a cidade de São Paulo, sendo concluída a ampliação no início de 2019; passamos de 2 viaturas para 8 naquele momento (atualmente são 9), exclusivamente para a fiscalização de medida protetiva. No final de janeiro de 2019, fomos informadas de que, após aprovação do Prefeito Bruno Covas (*in memoriam*), estávamos pautadas para assumir o comando geral da GCM. Aceitamos de pronto, não muito convencidas de estarmos preparadas, mas ainda assim com o desafio aceito. No dia 08 de março de 2019, foi publicada então no Diário Oficial do Município nossa nomeação como Comandante Geral da Guarda Civil Metropolitana; e no dia 09 de março de 2019, foi publicada a Criação da Inspeção de Defesa da Mulher e Ações Sociais da Guarda Civil Metropolitana. Neste ato, o projeto volta para a estrutura da GCM (Decreto n. 58.653, 2019).

Internamente, o trabalho não parou; através das reuniões gerais com todo o efetivo da GCM (Figura 12), tratou-se de uma pauta extensa, a qual incluía também as ações de enfrentamento a violência contra a mulher e violência doméstica, e a intolerância da gestão atual para aqueles que a cometem e/ou deixam de dar o atendimento adequado

para as vítimas, independente da origem delas. Realizou-se um curso sobre machismo estrutural voltado ao efetivo da Guarda Civil Metropolitana, de forma a desconstruir a cultura do machismo fortemente presente na instituição (Figura 13). Também curso de Capacitação para o Programa Guardiã Maria da Penha, ampliando assim o número de efetivo apto para atuação (Figura 14). Ainda um curso de prevenção e combate ao racismo institucional, aos integrantes da Guarda Civil Metropolitana, através de parceria com a Coordenadoria de Promoção e Igualdade Racial, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e Escola do Parlamento, com vistas a fortalecer o atendimento voltado aos direitos humanos (Figura 15).



**Figura 12.** Reunião Geral com efetivo do Comando Operacional Centro, em 25/06/2019.  
Fonte: Arquivo da autora (2019).



**Figura 13.** Curso sobre machismo estrutural. SMSU. Em 08/12/2022.  
Fonte: Marcelo Ulisses Machado (2014).



**Figura 14.** Curso Projeto Guardiã Maria da Penha em 08/11/2019.  
Fonte: Arquivo da autora.



**Figura 15.** Curso de Prevenção e Combate ao Racismo Institucional. Em. 25/04/2023.  
Fonte: Marcelo Ulisses Machado (2014).

Externamente, também era preciso continuar a declarar para a sociedade que a GCM estava comprometida com as ações de prevenção e enfrentamento à violência doméstica, com realização de mais seminários (ao todo já foram realizados 3, com exceção dos anos 20/21, em virtude da pandemia) – Figura 16; participação de fóruns realizados por outros órgãos, fortalecendo assim a rede e troca de experiências – Figura 17; palestras nas ações de prevenção – Figura 18 e 19; levando conhecimento aos mais variados públicos; parcerias com outros organismos e organizações não governamentais – figuras 20 e 21; de forma a estar presente a atuante no cenário nacional como uma instituição comprometida com o seu papel de promotor dos direitos humanos e em defesa da vida.

A SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA

**CONVIDA**



Tema: “Guardiã Maria da Penha: avanços, entraves e mitos sobre a violência doméstica”

24/08 às 16h  
25 e 26/08 das 9h às 17h

Local: Clube Hebraica - Rua Hungria, 1000 - Pinheiros - São Paulo

Inscrições: <https://bit.ly/3aMHCJC>




DIA 23/10/2019  
DAS 08H15 - 17H15



**II SEMINÁRIO:  
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

Desconstruindo Redes de Violências  
Sujeitos e Seus Contextos

**REALIZAÇÃO:**



**APOIO:**



Audatório da Universidade 9 de Julho UNINOVE – Campus Vergueiro  
Rua Vergueiro, 235 249 – Liberdade - SP

**Figura 16.** Convite para o II Seminário Violência Doméstica.  
Fonte: Arquivo da autora.



**Figura 17.** Fórum Coordenadoria de Políticas para as Mulheres – Violência Doméstica – Bragança Paulista/SP. Em 25/11/2019.  
Fonte: Arquivo da autora.



**Figura 18.** Centro da Cidadania da Mulher de Santo Amaro – Violência Doméstica. Em 27/11/2019.

Fonte: Arquivo da autora.



**Figura 19.** Palestra Violência Doméstica – Uninove/Campus Barra Funda em 07/03/2020.

Fonte: Arquivo da autora.



**Figura 20.** Visita do Consulado do Canadá com Oficial da Polícia Montada Canadense – Especialista em Violência Doméstica em 11/12/2019.  
Fonte: Arquivo da autora.



**Figura 21.** Prêmio Viva – Categoria Segurança. Em 25/11/2019.  
Fonte: Arquivo da autora.

Todas estas interações foram trazendo visibilidade ao projeto e, consecutivamente, à GCM, promovendo uma sensibilização coletiva de forma a provocar mudança de comportamento nos atendimentos de rua e até mesmo nas relações interpessoais entre os integrantes da instituição. Aqui, cabe um esclarecimento: há um tempo passamos a denominar o Projeto Guardiã Maria da Penha como Programa Guardiã Maria da Penha, considerando que o projeto é hoje um programa da administração pública municipal e envolve outros órgãos, inclusive fazendo parte do plano de metas. Esta evolução provoca uma constante evolução na operacionalidade do programa desde a formação, da capacitação, de integração, de meios e equipamentos, de recursos humanos, entre outros.

## 5 A FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 é um marco na história do Brasil, pois representou o retorno à democracia após um período de ditadura militar, trazendo importantes avanços na área da segurança pública. Em seu Artigo 144, define que,

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Cíveis; Polícias Militares e Corpo de Bombeiros; Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 144).<sup>4</sup>

Já Freire (2009, p. 104), afirma que, embora conste no texto da lei,

Segurança Pública dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, são mencionadas apenas as instituições policiais federais e estaduais, não citando o papel de outros órgãos governamentais na prevenção à violência ou mesmo a importância da atuação dos municípios e da comunidade.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP]<sup>5</sup> (2023, p. 1) define Segurança Pública como “Um serviço público, baseado na prevenção e na repressão qualificada, com respeito à equidade, à dignidade humana e guiado pelo respeito aos Direitos Humanos e ao Estado democrático de Direito.” Trazer a lei para além do protagonismo das instituições permanentes e regulares é um desafio. Desafio que se ratifica na incompreensão do que é segurança pública, todos seus atores em seus contextos políticos, culturais e sociais potencializado pelo avanço da violência e criminalidade numa sociedade ainda indecisa dos caminhos a serem adotados. Considerada Constituição Cidadã, a Constituição Federal de 2018 não foi o suficiente para dirimir os resquícios da ditadura no seio da sociedade e de suas instituições, que ainda se caracteriza em ações de segurança e na formulação de políticas para a segurança.

---

<sup>4</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104 de 2019.

<sup>5</sup> O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão atuar como um espaço permanente e inovador de debate, articulação e cooperação técnica para a segurança pública no Brasil.

Freire (2009) propõe a caracterização de três paradigmas na área da segurança: (i) Segurança Nacional, vigente durante a ditadura militar<sup>6</sup>, em que eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem pública e social; (ii) Segurança Pública, que se fortalece com a promulgação da Constituição Federal de 1988, voltada a manifestações de violência interna do país; e, (iii) Segurança Cidadã – o conceito parte da natureza multicausal da violência, da prevenção e controle por meio de políticas integradas em âmbito local.

Para os municípios, adotarem o modelo de segurança cidadã, pode tornar o exercício de segurança pública mais viável, considerando a gestão do território e dos mais diversos equipamentos públicos e sua proximidade com o cidadão, fortalecendo as relações com os mais diversos órgãos de segurança, os organismos não governamentais e a comunidade, transformando estas ações em conquista de direitos em saúde, educação, lazer, esporte, cultura e outros.

No entanto, as dificuldades persistem e, ciente destas que limitavam a funcionalidade do processo, através de uma ação coordenada, o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Segurança Pública (Governo Federal, 2000), com objetivo propor integração nas políticas de segurança. Com objetivo de viabilizar as diretrizes voltadas à segurança pública, implantou, em 2003, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), consolidando assim como órgão de planejamento e execução a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), responsável também pela “promoção de qualificação, padronização e integração das ações executadas pelas instituições policiais de todo o país” (Governo Federal, 2000). Com foco na padronização dos processos de capacitação dos profissionais de segurança pública em todo o território nacional, buscando maior integração entre os órgãos de segurança, foi implantada a Matriz Curricular Nacional para Formação de Policiais.

Dita implantação representa um avanço significativo na formação dos profissionais de segurança pública, uma vez que garante a qualidade e a uniformidade dos processos de capacitação em todo o território nacional. Um dos principais eixos dessa matriz curricular é a valorização dos Direitos Humanos e a promoção da cidadania no

---

<sup>6</sup> Regime autoritário instaurado no Brasil que durou 25 anos de 1964 a 1989, com a deposição do presidente João Goulart e durou 21 anos. Estabeleceu a censura à imprensa, restrição aos direitos políticos e perseguição policial aos opositores do regime.

sentido de demonstrar um compromisso com a proteção da sociedade e com a garantia do respeito aos direitos fundamentais.

Com a atualização da Matriz Curricular em 2014, foi possível aprimorar ainda mais os processos de capacitação dos profissionais de segurança pública, adaptando a formação à realidade atual e às demandas da sociedade. Essa atualização representa um importante passo para garantir que os profissionais de segurança pública estejam preparados para enfrentar os desafios contemporâneos, como a violência urbana, o tráfico de drogas e os crimes cibernéticos.

Com as diretrizes estabelecidas através da matriz curricular, os órgãos de segurança buscaram agregar os principais eixos da matriz em seus conteúdos formativos, conforme afirma Mota (2022), “apesar de ainda priorizarem questões teóricas e pouco práticas e críticas, os conteúdos vêm sendo alterados de forma positiva, com a inclusão de pontos relacionados a gênero, raça, diversidade sexual e deficiência.”

Ainda que a barreira da evolução do conhecimento arraigado nas práticas formativas seja predominantemente sobre a interpretação de cada organismo acerca do entendimento de segurança pública e apesar das referidas diretrizes, o desafio da padronização necessária ainda se faz presente em todo o país.

## 5.1 A FORMAÇÃO DO GUARDA CIVIL METROPOLITANO

De fato, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 144, estabeleceu as bases para a organização da segurança pública no país e, no § 8º, permitiu que os municípios pudessem constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Com isso, a criação das guardas municipais passou a ser uma opção para as cidades que desejavam reforçar a segurança local.

Em São Paulo, a Guarda Civil Metropolitana foi criada em 1986, através da Lei n. 10.115, uniformizada e armada, para proteção de bens, serviços e instalações municipais e colaboração na segurança pública. Sob o lema “Amiga, Protetora e Aliada” e “se caracteriza pela filosofia de proteção Comunitária, Moderna e Preventiva” (Prefeitura Municipal de São Paulo [PMSP], 2023, p.1), semelhante à proposta da matriz curricular nacional. Entretanto ao compararmos os currículos, observamos que a grade curricular da Guarda Civil Metropolitana é mais voltada a formação técnica e de conteúdo jurídico e a matriz nacional é mais voltada “à prática comunitária, preventiva e humanista” (Jáballi, 2013, p. 23).

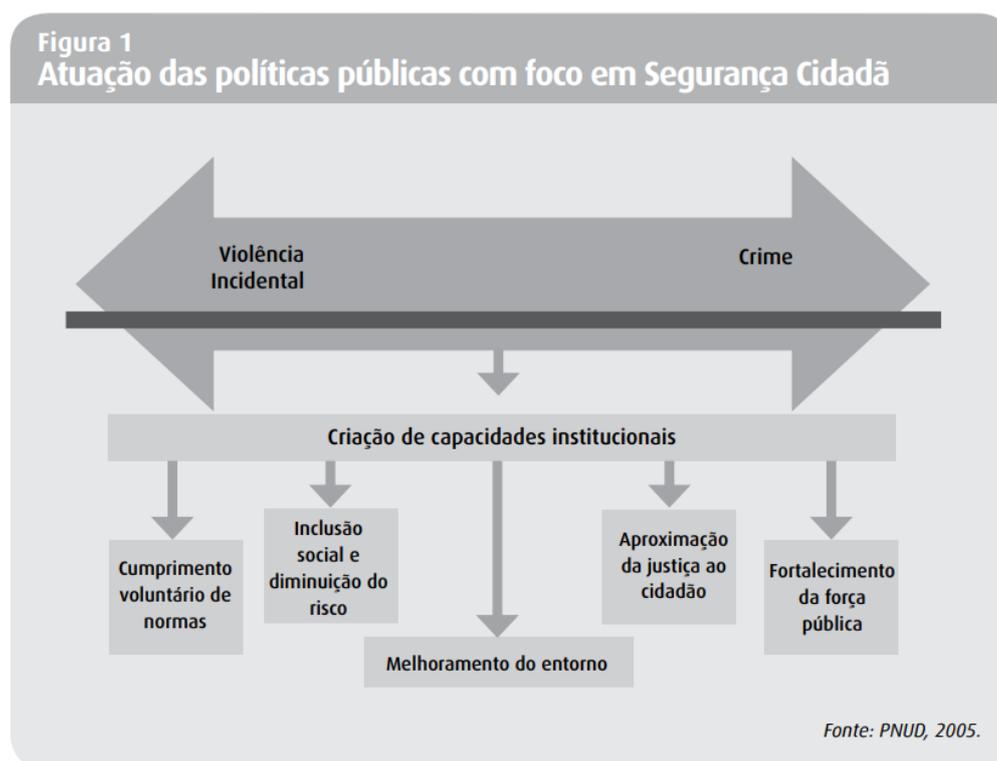
Nessa perspectiva, não basta ensinar o ofício, é importante ultrapassar os limites da transposição didática e transformar o aprendente em verdadeiro profissional de segurança pública, e diante de sua consciência política, avaliar e ponderar entre o aprendizado da profissão e os conhecimentos e valores que devem ser garantidos a todos; O conhecimento deve voltar-se à construção de um novo significado aos conteúdos, sem se distanciar dos deveres e objetivos institucionais, a base de toda formação que estabelece como doutrina os princípios da educação corporativa (Melo & Carvalho, 2019, p. 12).

No entanto, vale lembrar que, apesar de a Constituição Federal permitir a criação das guardas municipais, ela não detalha as competências, atribuições e formas de atuação dessas instituições, o que gerou divergências e discussões ao longo dos anos. Por isso, a regulamentação da atuação das guardas municipais ficou a cargo de leis específicas, como a lei que estabeleceu o Estatuto Geral das Guardas Municipais e definiu suas competências e atribuições (Lei n. 13.022, 2014).

Em São Paulo, a Guarda Civil Metropolitana (GCM) é regulamentada pelo Decreto n. 58.653 (2019), que dispõe sobre a organização, estrutura, competências e atribuições da GCM na cidade de São Paulo, em seu artigo 16, tais como: zelar pelos bens municipais; prevenir, com a vigilância, as infrações contra tais bens; atuar na proteção da população que utiliza esses bens; colaborar com outros órgãos de segurança na manutenção da paz social; colaborar com a pacificação de conflitos; auxiliar a fiscalização do trânsito mediante convênio com o órgão responsável por ele; proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental da cidade; cooperar com os demais órgãos da defesa civil; discutir melhorias da segurança comunitária com a sociedade civil; fazer parcerias com órgãos de outros entes da Federação; articular ações interdisciplinares com órgãos municipais de políticas sociais; integrar-se com os órgãos de poder de polícia administrativa para a fiscalização; garantir o atendimento de emergências; encaminhar autor de infração ao delegado, preservando o local do crime; auxiliar estudo de impacto de empreendimentos na segurança pública; realizar ações de prevenção à violência; contribuir para a segurança de grandes eventos; zelar pela segurança escolar.

Com sua filosofia de proteção comunitária, moderna e preventiva a Guarda Civil Metropolitana se identifica com o paradigma de Segurança Cidadã, ou seja, mais presente no território e mais próxima da população, e passa a ter um importante papel na segurança pública no município (Figura 22). A política integrada de segurança adotada pela

“Colômbia em 1995, e, seguindo êxito alcançado naquela localidade na prevenção e controle da criminalidade” (Freire, 2009, p.105). A integração proposta não permite um protagonista único da execução da segurança, mas que todos os atores formadores da sociedade possam assumir seu papel perante a execução de políticas voltadas a prevenção e controle.



**Figura 22.** Perspectiva conceitual da Segurança Cidadã.  
Fonte: Freire (2009).

A inclusão dos municípios com suas guardas municipais como partícipes do sistema destina ao ente federativo mais próximo do cidadão sua responsabilidade na segurança pública. Com a possibilidade de os municípios criarem suas guardas municipais e sua responsabilidade, se fez necessário também a busca pela padronização. O Sistema Único de Segurança Pública, que conforme o Inciso VII do § 1º do Art. 9º da referida lei, as guardas municipais fazem parte dispõe,

Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) (Lei n. 13.675, 2018).

A Matriz Curricular Nacional para Formação de Guardas Municipais começou a ser elaborada em 2003, com sua primeira publicação em 2004, e em 2014 sua versão atualizada (Tabela 2). Para apresentação do currículo, a matriz é dividida em duas áreas:

- Área de reflexão: 1 – Ética, Cidadania, Direitos Humanos, Segurança Pública e Defesa Social; 2 – Sociedade, sua organização de poder e a Segurança Pública; 3 – O indivíduo como sujeito e suas interações no contexto da Segurança Pública; e, 4 – Diversidade, Conflitos e Segurança Pública.
- Temas básicos: 1 – O papel da Guarda Municipal e Gestão Integrada em Segurança Urbana; 2 – Técnicas e Procedimentos da Guarda Municipal; 3 – Conhecimento do Espaço Urbano local; 4 – Cultura e Conhecimentos Jurídicos; 5 – Violência, Crime e Controle Social; 6 – Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos; 7 – Valorização Profissional e Saúde do Trabalhador; 8 – Comunicação, Informação e Tecnologias em Segurança Pública.

Tabela 2

**Disciplinas e Programas necessários à formação básica das guardas municipais no Brasil.**

<b>Título</b>	
<b>Módulo I: O Papel das Guardas Municipais e a Gestão Integrada da Segurança Pública em Nível Municipal</b>	<b>172 h/a</b>
<b>1</b> Funções e Atribuições das Guardas Municipais	
<b>2</b> A Gestão Integrada da Segurança Pública	
<b>Módulo II: Apropriação do Espaço Público</b>	<b>30 h/a</b>
<b>1</b> Espaço Público, Guarda Municipal e Comunidade	
<b>Módulo III: Estrutura e Conjuntura para a Prática da Cidadania</b>	<b>198 h/a</b>
<b>1</b> Violência e (In) Segurança Pública	
<b>2</b> Movimentos Sociais	
<b>3</b> Atividades Sócio Pedagógicas da Guarda Municipal de Caráter Preventivo	
<b>4</b> O Uso Legal e Progressivo da Força, da Arma de Fogo e Defesa Pessoal <sup>11</sup>	
<sup>11</sup> Disciplina optativa para os municípios contemplados pela Lei nº 10.826/2003 e sua regulamentação (Decreto nº 5.123/2004). Carga horária não inclusa no total do Módulo III.	
<b>Módulo IV: Comunicação e Gerenciamento da Informação</b>	<b>24h/a</b>
<b>1</b> Comunicação, Informação de Tecnologia em Segurança Pública	
<b>Módulo V: Relações e Condições de Trabalho das Guardas Municipais</b>	<b>24h/a</b>
<b>1</b> Relação Jurídica do Trabalho (Direitos e Deveres)	
<b>Módulo VI: Atividades Extra Classe/Avaliação</b>	<b>28h/a</b>

*Nota. Carga horária total: 476h/a \*Carga horária total com a disciplina optativa: 536h/a – 576h/a. Fonte: Elaborada pela autora com dados de Secretaria Nacional de Segurança Pública [SENASP] (2014).*

O Curso de Formação para o Guarda Civil Metropolitano 3ª Classe é uma das etapas do concurso público para ingresso na carreira. O currículo publicado no Diário Oficial do Município sempre no início do curso de formação é baseado na Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais, podendo sofrer alterações como inclusão de pauta, estrutura, mas o conteúdo deve prevalecer. A carga horária do curso de formação realizado na Academia de Formação em Segurança Urbana, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Segurança Urbana publicada no dia 18 de julho de 2017, totaliza 664h/a, 188h/a mais que a contida na Matriz Curricular (Tabela 3).

Tabela 3

**Matriz Curricular da Guarda Civil Metropolitana – São Paulo.**

<b>Módulo</b>	<b>Disciplina</b>	<b>C/H</b>
<b>1</b>	<b>Conhecimentos Institucionais</b>	<b>46</b>
1.1	Sistema de Segurança Pública Brasileiro	
1.2	Prefeitura Municipal e Segurança Urbana	
1.3	História, Cultura e Imagem Institucional da GCM	
1.4	O papel do GCM e a Lei 13.022/2014	
1.5	Direitos, Benefícios e Atribuições do Guarda Civil Metropolitano como servidor público municipal	
1.6	Regulamento Disciplinar	
<b>2</b>	<b>Papel do Guarda Civil Metropolitano de São Paulo e sua Atuação Preventiva e Comunitária</b>	<b>134</b>
2.1	Ética e o Trabalho da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo	
2.2	Gênero, Identidade de Gênero e Orientação Sexual	
2.3	Pessoas com Deficiência	
2.4	Assédio Moral e Sexual	
2.5	Educação e Prevenção ao Uso Indevido de Drogas	
2.6	Estatuto da Criança e Adolescente (Lei Federal 8.069/1990)	
2.7	Estatuto do Idoso (Lei Federal 10.741/2003)	
2.8	Lei Maria da Penha (Lei Federal 11.340/2006)	
2.9	Estatuto da Igualdade Racial (Lei Federal 12.288/10)	
2.10	Estatuto da Juventude (Lei Federal 12.852/2013)	
2.11	Tráfico de Seres Humanos	
2.12	Programa de Proteção Escolar	
2.13	Programa de Proteção aos Agentes Públicos	

2.14	Programa de Controle do Espaço Público e Fiscalização do Comércio Ambulante	
2.15	Programa de Proteção ao Patrimônio Público	
2.16	Programa de Proteção Ambiental	
2.17	Programa de Proteção às Pessoas em Situação de Risco	
2.18	Mediação de Conflitos	
2.19	Campanha do Desarmamento	
2.20	Introdução à Filosofia de Polícia Comunitária	
<b>3</b>	<b>Conhecimento Jurídico Aplicado ao Cotidiano da Guarda Civil Metropolitana</b>	<b>50</b>
3.1	Noções de Direito Constitucional	
3.2	Noções de Direito Penal	
3.3	Noções de Direito Processual Penal	
3.4	Noções de Direito Administrativo	
3.5	Convenções Internacionais e Programa Nacional de Direitos Humanos	
<b>4</b>	<b>Comunicação e Gerenciamento de Informações na Guarda Civil Metropolitana</b>	<b>42</b>
4.1	Rotina Administrativa e Redação Oficial	
4.2	Introdução a Língua Brasileira de Sinais	
4.3	Comunicação Operacional	
<b>5</b>	<b>Funções Técnicas e Procedimentais da Guarda Civil Metropolitana</b>	<b>296</b>
5.1	Legislação de Trânsito	
5.2	Direção Defensiva	
5.3	Mecânica Básica e Preventiva	
5.4	Procedimentos e Técnicas Operacionais de Policiamento Preventivo e Comunitário	
5.5	Uso Diferenciado da Força	
5.6	Uso de Equipamento de Menor Potencial de Letalidade	
5.7	Equipamento de Proteção Individual	
5.8	Noções de CDC	
5.9	Técnicas de Defesa Pessoal	
5.10	Ordem Unida	
5.11	Emergências Médicas	
5.12	Segurança Física de Equipamentos e Edificações	
5.13	Brigada de Incêndio	
5.14	Noções de Defesa Civil e Atuação em Desastre	
5.15	Armamento e Tiro Defensivo	
5.16	Armamento e Tiro Defensivo (arma semi-automática)	

<b>6</b>	<b>Valorização Profissional e Saúde do Guarda Civil Metropolitano</b>	<b>56</b>
6.1	Controle do Stress e Qualidade de vida	
6.2	Controle do Stress e Qualidade de vida II	
6.3	Condicionamento Físico	
	<b>Avaliação</b>	<b>40</b>

Fonte: Elaborada pela autora com dados de com dados da Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais (SENASP, 2004).

Revisar os currículos, ressignificar a formação dos agentes, como instrumento da defesa dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, incluso ele, é um objetivo a ser alcançado, e operacionalizar este modelo de segurança pública é um aprendizado que possibilitará o fomento de políticas voltadas a assegurar uma sociedade mais justa, humana, igualitária e sustentável. Dentre as pautas que seguramente as Guardas Municipais desempenham com segurança, em especial quando falamos de prevenção, consta a matéria que trata da Lei Maria da Penha, não sendo diferente na GCM/SP, matéria integrante do currículo no Módulo 2:

Lei Maria da Penha (Lei Federal 11.340/2006)  
 UNIDADE I - Histórico da denominação da Lei;  
 UNIDADE II - Aspectos fundamentais  
 UNIDADE III - Definição de violência doméstica e formas de violência;  
 UNIDADE IV - Legislação complementar: Convenção de Belém do Pará, de 1994 e o Decreto n. 4.316/2002. (Estrutura Curricular GCM, 2017)

Além da grade curricular para o guarda ingressante, existem alguns mecanismos para que as guardas municipais, permaneçam em uma capacitação continuada e em alguns casos obrigatória, como por exemplo o Estágio de Qualificação Profissional, que é uma condicionante para porte de arma de fogo, conforme prevê o Decreto n. 9.847 de 2019, § 3º do Art. 29-C: “Os profissionais das guardas municipais com porte de arma de fogo serão submetidos a estágio de qualificação profissional por, no mínimo, oitenta horas anuais”. Ou seja, para que o agente possa portar arma de fogo, ele deve passar anualmente por no mínimo 80h/semanais, podendo evoluir esta carga horária, de acordo com o tipo de armamento que a instituição usa. Quanto maior o calibre da arma, maior a carga horária. Esta fase é presencial, as outras fases do EQP podem ser aplicadas através da modalidade Ensino a Distância – EAD com outros conteúdos, conforme prevê a Ordem Interna – SMSU/GCM Nº 4 de 27 de julho de 2022. Considerando a busca por uma capacitação transversal, multidisciplinar, a Lei n. 13.033 de 2014, prevê artigos nos seus

artigos 11º e 12º, a possibilidade de promoverem atualizações dos conteúdos através de convênios com outros órgãos, com universidades, consórcios entre municípios, entre outros, o que potencializa ainda mais a formação do agente da guarda municipal.

#### 5.1.1 Currículo e capacitação para o Programa Guardiã Maria da Penha

A formação do guarda civil integrante do Programa Guardiã Maria da Penha tem como principal característica a integração e colaboração dos órgãos envolvidos: GEVID/MP-SP; Coordenadoria de Políticas para as Mulheres da SMDHC e Secretaria Municipal de Segurança Urbana/Guarda Civil Metropolitana, que numa carga horária de 8h/a, figura 23, 24 e 25, transcorre sobre quatro tópicos a seguir:

A) Relações de Gênero e a Violência Doméstica e Familiar contra as mulheres:

Ministrada por Técnicas (assistente social e psicóloga) do GEVID/MP, busca desenvolver o reconhecimento dos diversos tipos de violências, seus ciclos e das implicações sociais, culturais, psicológicas, familiares que envolvem a violência. Despertar no profissional a consciência empática, sua importância como operador e fiscalizador do processo de proteção e que, através da escuta ativa e acolhimento humanizado, possam evitar a revitimização e auxiliar o processo de quebra do ciclo da violência através da presença acolhedora do agente.

B) Lei Maria da Penha:

Ministrada pelas Promotoras do Ministério Público, busca atualizar, aprimorar e promover o saber jurídico da Lei Maria da Penha e das legislações existentes advindas da referida lei, seus desdobramentos e sua aplicabilidade.



**Figura 23.** Promotoras do GEVID-MP/SP – Curso de Formação para o Programa Guardiã Maria da Penha.

Fonte: Marcelo Ulisses Machado (2014).

### C) Operacionalização do Programa Guardiã Maria da Penha:

Ministrada por integrantes do PGMP, visando a capacitar, desenvolver e aprimorar no profissional o *modus operandi* nas mais diversas fases da fiscalização e monitoramento da medida. Aqui é apresentada toda documentação a ser utilizada pelos profissionais desde a primeira visita a vítima, conforme segue:

- Formulário Nacional de Avaliação de Risco – formulário que é preenchido pela equipe capacitada na primeira visita a vítima. Possibilita a avaliação e compreensão da realidade apresentada, e através desta coleta, reforçar junto ao MP, infrações que os subsidiem nas decisões futuras acerca do caso. Definir a criticidade do caso, através da separação das pastas em cores: vermelha, amarela e verde.

- Relatório de Fiscalização de Medida Protetiva – no qual são registradas todas as visitas e suas observações.

- Apresentação do material informativo e da rede de atendimento/proteção e Plano de Segurança.



**Figura 24.** Integrante da GCM – Curso de Formação para o Programa Guardiã Maria da Penha

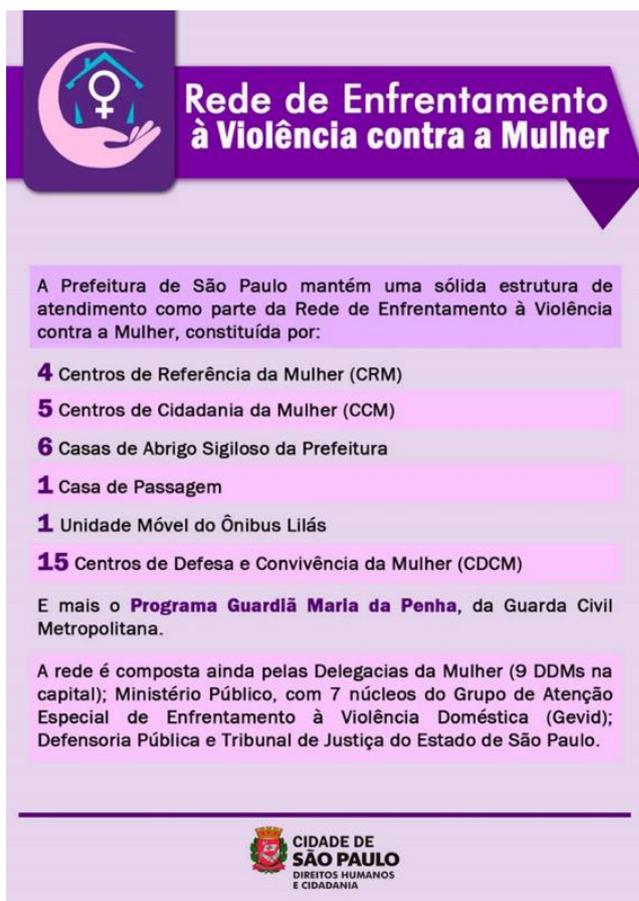
Fonte: Marcelo Ulisses Machado (2014).

D) Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência:

Ministrada pela Coordenadoria de Políticas para Mulheres da SMDHC. Visa a conscientizar da importância da rede de atendimento, também conhecida como rede de proteção. Sem a inserção da vítima na rede, a ruptura do ciclo de violência se torna mais difícil. Apresenta toda a rede de serviços ofertados para atendimento as vítimas de violência doméstica: Delegacia de Defesa da Mulher (DDM), Direitos Humanos, Assistência Social, Saúde, Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia Militar, Guarda Civil Metropolitana, Ordem dos Advogados do Brasil, Sociedade Civil Organizada, entre outros (Figura 26).



**Figura 25.** Coordenadora de Políticas para as Mulheres - SMDHC - Curso de Formação para o Programa Guardiã Maria da Penha.  
Fonte: Marcelo Ulisses Machado (2014).



**Figura 26.** Folheto informativo da Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (2019).

### 5.1.2 Estruturação das políticas de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher no município de São Paulo

A prefeitura de São Paulo possui a maior rede de proteção à mulher do país. Em 2021, foram atendidas 42.212 mulheres nos 17 serviços que compõem a rede de proteção, segundo dados da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) (SÃO PAULO, 2022). Os equipamentos são dedicados ao acolhimento e capacitação, visando ao rompimento do ciclo de violência e a valorização da mulher de forma descentralizada, através da várias secretárias do município. A rede de proteção no município também é composta por equipamentos do governo do estado, por exemplo as nove Delegacias de Defesa da Mulher (1ª DDM Centro; 2ª e 6ª DDM's Sul; 3ª e 9ª DDM's Oeste; 4ª DDM Norte; 5ª, 7ª e 8ª DDM's Leste) que registram as ocorrências, investigam os crimes e solicitam medidas protetivas de urgência (SÃO PAULO, 2013).

Em 1992, através do Decreto Municipal nº 32.335 de 25 de setembro, foi criado o Centro de Referência da Mulher Casa Eliane de Grammont, visando à prestação de serviços que combatem a violência de gênero e promovendo o desenvolvimento de estudos e pesquisas referente ao tema. Também criou-se a Casa de Acolhimento Abrigo Helenira de Souza Nazareth, que mantém serviço de atendimento integral à mulher vítima de violência doméstica e seus filhos, na forma de alojamento temporário e sigiloso.

Atualmente a rede conta mais 3 Centros de Referência da Mulher: Casa Brasilândia, 25 de Março e Maria de Lourdes Rodrigues (Capão Redondo) que oferecem orientação e atendimento psicossocial, social e jurídico, e Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração Rosângela Rigo. Os Centros de Cidadania da Mulher são espaços de qualificação e cidadania ativa, totalizando cinco: Parelheiros; Perus; Capela do Socorro; Santo Amaro e Itaquera .

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social mantém 15 Centros de Referência e Convivência da Mulher, com objetivo de acolhimento as mulheres em situação de violência: Espaço Francisca Franco (Centro); Mariás (Norte); Centro de Integração Social da Mulher II (Norte); Casa da Mulher Crê-Ser (Sul); Casa Sofia (Sul); Mulheres Vivas (Sul); Sônia Maria Batista (Sul); Casa Anastácia (Leste); Casa Cidinha Kopcak (Leste); Casa de Isabel – Projeto Nana Serafim (Leste); Margarida Maria Alves (Leste); Mariele Franco (Leste); Casa Viviane dos Santos (Leste); Casa Zizi (Leste); Casa Marcia Martins (Oeste).

Os Centros de Referência Especializado em Assistência Social visam ao atendimento de pessoas ou famílias que estão em situação de violação de direitos e violência, totalizando 30 equipamentos: Sé; Vila Maria; Santana; Tremembé; Casa Verde; Freguesia do Ó; Pirituba; Perus; Jabaquara; Ipiranga; Vila Mariana; Cidade Ademar; Campo Limpo; Capela do Socorro; Santo Amaro; M'Boi Mirim; Sapopemba; Vila Prudente; Móoca; Penha; Aricanduva; Itaim Paulista; São Mateus; Guaianases; Itaquera; Cidade Tiradentes; Ermelino Matarazzo; São Miguel Paulista; Pinheiros e Butantã.

Dentre os mais diversos equipamentos, um se destaca pela sua importância, considerada a espinha dorsal da rede de proteção, apoio e prevenção a Casa da Mulher Brasileira. Inaugurada em 11 de novembro de 2019, a casa oferece serviços integrais 24hs/dia e conta com atendimento da Delegacia de Defesa da Mulher; Tribunal de Justiça

de São Paulo; Defensoria Pública; Ministério Público; Guarda Civil Metropolitana e alojamento de passagem (SÃO PAULO, 2022).

A rede conta ainda com a Unidade Móvel de Atendimento (ônibus lilás); Postos Avançados de Atendimento nas Estações do Metrô Santa Cecília e Luz; Terminal de Ônibus Sacomã. Inspetoria de Defesa da Mulher e Ações Sociais da Guarda Civil Metropolitana; Programa Guardiã Maria da Penha da Guarda Civil Metropolitana; hospitais especializados: Hospital Municipal Dr. Mario de Moraes Altenderfelder Silva (Vila Nova Cachoeirinha); Hospital Municipal Dr. Carmino Carichio (Hospital Tatuapé); Núcleos de Prevenção a Violência e Saúde da Família).

O Serviço humanizado se destaca também através do Portal de Atendimento da Prefeitura – 156; App de Socorro Imediato da Guarda Civil Metropolitana, entre outros.

Tabela 4  
**Legislação Municipal**

Tipo	Nº	Data	Motivo
Lei	13.671	26/11/2003	Cria Programa de Informação sobre vítimas de Violência Doméstica no Município de São Paulo
Lei	13.786	12/02/2004	Dispõe sobre realização de campanhas educativas contra violência à mulher
Decreto	48.421	06/06/2007	Regulamenta a lei 13.671
Decreto	48.495	05/07/2007	Institui o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
Lei	14.673	14/01/2008	Criação de casas abrigo
Decreto	50.093	09/10/2008	Regulamenta a lei 14.673
Lei	15.203	18/06/2010	Estabelece diretrizes para a Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
Decreto	55.089	08/05/2014	Cria o Projeto Guardiã Maria da Penha
Lei	16.165	13/04/2015	Institui a ação Ronda Maria da Penha
Portaria	1.300	2015/SMS	Institui os Núcleos de Prevenção da Violência
Lei	16.732	01/11/2017	Institui o Programa Tempo de Despertar (voltado ao agressor)
Lei	16.823	06/02/2018	Institui o Projeto de Prevenção à Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família
Decreto	58.334	24/07/2018	Regulamenta a lei 16.732
Portaria	25	2018/Secretaria Trabalho	Institui o Programa Tem Saída – destinado às mulheres em situação de violência doméstica e familiar
Lei	17.218	25/10/2019	Inclui no calendário da cidade o Mês de Agosto Lilás
Lei	17.320	18/03/2020	Concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência

Decreto	59.500	08/06/2020	Regulamenta o Projeto de Prevenção à Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família
Lei	17.450	09/09/2020	Institui multa administrativa ao agressor
Portaria	033	2020/SMDHC	Dispõe sobre o valor de auxílio hospedagem para mulheres vítimas de violência doméstica
Decreto	60.111	08/03/2021	Regulamenta a lei 17.320
Portaria	028	2021/SMDHC	Estabelece valor do auxílio aluguel
Lei	17.560	31/05/2021	Implantação do auxílio psicológico para mulheres vítimas de violência doméstica
Lei	17.579	26/07/2021	Encaminhamento e acolhimento emergencial e auxílio aluguel
Lei	17.638	09/09/2021	Disciplina o Programa Pode Entrar – Unidades Habitacionais para mulheres vítimas de violência doméstica
Lei	17.699	22/10/2021	Obrigatoriedade dos serviços de proteção à mulher nos sites da prefeitura
Lei	17.754	24/01/2022	Obrigatoriedade de acompanhantes nos serviços de saúde
Lei	17.803	09/05/2022	Responsabilidade dos condomínios residenciais a comunicarem ocorrências de violência doméstica
Decreto	61.282	12/05/2022	Critérios para a concessão de atendimento habitacional priorizando o atendimento
Lei	17.851	27/10/2022	Auxílio Ampara – destinado aos órfãos do feminicídio
Lei	17.884	02/02/2023	Institui o Programa de Acompanhamento Psicológico às Mulheres Vítimas de Violência Doméstica

Fonte: Elaborada pela autora.

## 6 PERCEPÇÃO DOS AGENTES

O objetivo foi buscar, dentre os que responderam, integrantes ou não do programa, qual sua percepção acerca do PGMP – desde definições trazidas pela Lei Maria da Penha, formação do agente, introdução do agente na equipe, evoluções do programa, de forma a conhecer o programa e todos seus regramentos<sup>7</sup>.

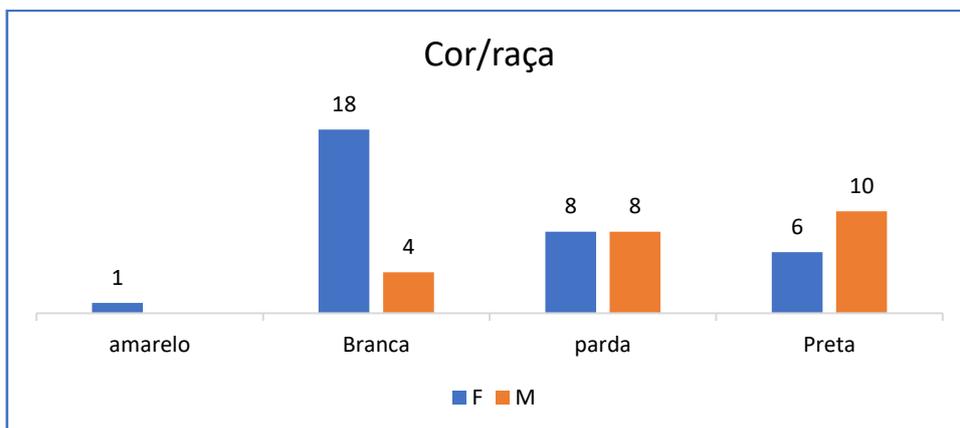
Na primeira seção do Grupo “A” de questões de múltipla escolha, é possível observar que a média de idade é de 45 anos e o grupo é composto por 33 mulheres e 22 homens. Dos respondentes, 30 afirmaram não ter realizado o curso de capacitação para

---

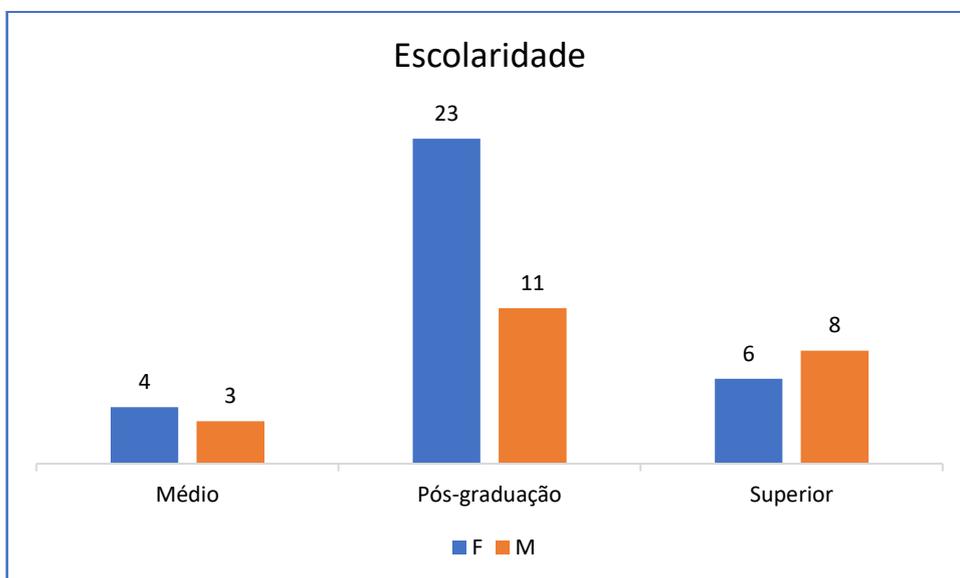
<sup>7</sup> Importante ressaltar que os questionários foram enviados por endereço eletrônico, no qual não havia campo para identificação do agente, que o respondeu de forma voluntária.

atuar no PGMP; 53 buscaram informações sobre a Lei Maria da Penha de forma extracurricular; 50 realizaram outros cursos oferecidos pela instituição.

Além disso, mais do que o dobro de mulheres buscou cursos de pós-graduação em relação aos homens, como mostrado nas Figuras 27 e 28.



**Figura 27.** Agentes que responderam ao questionário por cor/raça e gênero.  
Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.



**Figura 28.** Agentes que responderam ao questionário por escolaridade.  
Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Os respondentes prestam serviços nas seguintes unidades: 01 no Comando Operacional Norte (C.O.N.); 02 na Inspetoria do Canil da GCM (CANIL); 01 na Inspetoria da Câmara Municipal (ICAM); 01 na Inspetoria de Defesa Ambiental Represas (IDAM REPRESAS); 29 na Inspetoria de Defesa da Mulher e Ações Sociais (IDMAS);

08 na Inspeção de Operações Especiais (IOPE); 01 na Inspeção Regional de Capela do Socorro (IR-CS); 01 na Inspeção Regional do Itaim Paulista (IR-IT); 01 na Inspeção Regional de São Miguel Paulista (IR-MP); 01 na Inspeção Regional de Parelheiros (IR-PA); 02 na Inspeção Regional da Penha (IR-PE); 01 na Inspeção Regional de Vila Mariana (IR-VM) e 06 na Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU). Quanto ao tempo de serviço, 80% possuem mais de 10 anos de experiência na GCM, conforme Figura 29.



**Figura 29.** Agentes que responderam ao questionário por escolaridade.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Ainda na 1ª seção, referente à pergunta sobre percepção de violência doméstica, podemos observar que são apontados vários motivos, tais como: é uma violência mortal, ocorre por dependência financeira, falta de diálogo, vem aumentando assustadoramente, existe uma aceitação da sociedade, reproduzida de geração em geração, controle do gênero masculino, sentimento de posse, machismo e cultural. O machismo e a construção cultural aparecem majoritariamente nas respostas.

Quanto às maiores causas da violência domésticas, as mais apontadas são: ciúmes; condição financeira, controle, término do relacionamento, uso de drogas lícitas e ilícitas e machismo. Uso de drogas e machismo aparece em quase todas as respostas. Aqui temos uma peculiaridade: uma resposta aponta como maior causa a ausência do poder público. Como resposta de quais habilidades são essenciais para o guarda lidar com os casos de violência doméstica, aparecem: comprometimento, comunicação, trabalho em equipe, mediador, resiliência, altruísta, imparcial, dedicação, empatia, paciência, interativo, proteção, orientador, sabedoria, discernimento, sensível, respeitoso, conciso de seu papel (firme), observador e habilidoso na escuta ativa.

Para a seção 2, sobre o atendimento em caso de violência doméstica, 97% entendem como muito importante a atuação dos guardas na prevenção e no combate à

violência doméstica; 99% muito importante que o Guarda Civil deve acalmar a vítima e garantir que ela esteja segura; 100% apontam que é muito importante que o Guarda registre todas as informações pertinentes à ocorrência e que possa trabalhar em integração com os demais órgãos da rede; 91% acreditam que o Guarda deve fornecer informações sobre o encaminhamento para a justiça e a solicitação de medidas protetivas para a vítima e 93% que o Guarda deve fornecer informações sobre todos recursos de apoio e suporte disponíveis para a vítima, bem como informações sobre ampliação de conceito de violência doméstica e familiar.

Por fim, a seção 3, com respostas somente dos integrantes do programa, 63% avaliam o curso de capacitação sobre violência doméstica como satisfeito e 30% como totalmente satisfeito. Para a pergunta se já atendeu algum caso de violência doméstica e como se sentiu: sim; segurança, capacidade, compromisso, felicidade, bem querer, satisfação, utilidade, importância, sentimento do bom serviço prestado, forma algumas dos sentimentos apontados. Se acredita que a capacitação melhorou a capacidade de lidar com os casos de violência: sim, proporcionou compreensão, conhecimento, aprimoramento, melhoria no atendimento e reforçar o sentimento de empatia.

Quanto ao que considera mais relevante ou interessante que aprendeu no curso: entendimento de que a violência vai além do que aparece na mídia, conceito da violência e suas formas, medidas de prevenção, sobre o ciclo de violência, as tipificações da lei, rede de atendimento e enfrentamento, como realizar abordagem, consciência de si. Se o curso de capacitação preparou adequadamente os guardas para lidar com os casos: sim, para o conhecimento teórico e amparo legal na execução do serviço, maior capacidade de atendimento, outras respostas apontam como uma maior necessidade de conteúdo e maior integração e capacitação da rede.

Quanto ao que falta para efetividade das ações: maior divulgação, maior integração da rede, mais recursos logísticos, efetivo, inclusão de programas de prevenção primária, cursos de abordagem específico para o programa, cursos de atualização, apoio psicológico para o efetivo, acesso mais rápido às informações, celeridade jurídica, procedimento operacional padrão, reuniões periódicas, mais contato com a chefia, atendimento humanizado nas DDM's, capacitação para toda a guarda civil, em especial os gestores.

Sobre o que poderia ser feito para melhorar o processo de capacitação dos guardas: disponibilizar mais vagas, troca de experiência entre os participantes, mais cursos, mais

efetivo, divulgação, participação do Ministério Público na fiscalização, estágio, curso de abordagem específico, curso de defesa pessoal, atualização permanente, rodas de conversa, palestras, maior envolvimento da gestão superior, desenvolvimento de procedimento operacional padrão, maior incentivo por parte da instituição e suporte terapêutico para as equipes.

Para o Grupo “B”, foram enviados questionários para 4 profissionais voluntários e não identificável que atuam no Programa Guardiã Maria da Penha, na gestão e/ou muito próximo a ela. Apenas 3 responderam, sendo 2 mulheres e 1 homem com a média de idade de 55 anos; 2 de nível superior e 1 de nível médio. 2 com 35 anos de experiência e 1 com 14 anos de experiência. As respostas a seguir são relativas à seção 2, que teve como tema a coordenação do curso de formação do programa guardiã Maria da Penha.

Como surgiu a ideia da formação Maria da Penha, quem foram os principais envolvidos, objetivos e grade curricular: demanda do Ministério Público frente à necessidade de capacitar integrantes da GCM; Ministério Público, Segurança Urbana e Guarda Civil Metropolitana, que através de reuniões, foram delineando sobre a lei Maria da Penha. Não houve participação de especialistas, exceto as próprias promotoras do MP e os integrantes da GCM e da Coordenadoria de Políticas para as Mulheres. As referências teóricas e metodológicas foram a própria lei 11.340 entre outros, e os instrutores foram multiplicadores.

Quanto à inspiração do projeto, uma divergência: 1 afirma que sim, 1 que não sabe e 1 afirma que não. Não houve estratégia definida para o público-alvo para o curso. Tanto para a divulgação quanto a inscrição deu-se através de Ordem de Serviço. A Academia de Formação em Segurança Urbana que acompanha os cursos e os ajustes são definidos pela IDMAS, inclusive com perspectiva de continuidade para todos os níveis da carreira.

Seção 3 perguntou se a lei 11.340 tem sido efetiva, as respostas foram: sim, porém necessita de mecanismos para o cumprimento. As inovações que a lei traz são: maior sensação de segurança, delegacias especializadas, rede de atendimento, definição e tipificação da violência, estabelece os tipos e mecanismos de proteção e fiscalização. Para romper o ciclo de violência, ajuda das redes de proteção, acolhimento humanizado, afastando o agressor, reconhecimento da vítima que vivem num ciclo de violência.

Os órgãos que compõem a rede de proteção/atendimento são: Assistência Social, Ministério Público, Delegacias de Defesa da Mulher, equipamentos da prefeitura entre outros. A importância de combater a violência: diminuir o feminicídio, dar efetividade do

princípio de igualdade. Estratégias que devem ser agregadas na promoção de igualdade de gênero e prevenção a violência: educação, atendimento integrado e multidisciplinar. Para o grupo, o tipo de violência que mais cresce é a física e consideram a rede de proteção muito importante e a importância da escuta ativa e acolhimento humanizado muito importante (2) e não é importante (1).

Discutir formas de prevenir, combater e erradicar a violência contra a mulher é um desafio que a sociedade busca superar, e as forças de segurança são um importante instrumento de combate e enfrentamento a todo tipo de violência contra a mulher em especial violência doméstica e familiar.

Seguindo a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais, que tem como um dos princípios norteadores a promoção dos direitos humanos e cidadania, a Guarda Civil Metropolitana tem como proposta estabelecer um currículo de formação, capacitação e atualização voltado a sua filosofia de comunitária, moderna e preventiva. Sob o lema de amigo, protetor e aliado, o questionário revelou um agente da Guarda Civil, consciente de sua responsabilidade como cidadão “O maior aprendizado meu foi saber todas as formas de violência e atitudes que eu mesmo fazia, mas não tinha consciência de saber que poderia ser tratada como violência doméstica” (Agente 1), busca conhecimento extramuros. Conhecimento este que potencializa suas ações, torna-o mais perceptível à violência e aprimora suas habilidades, tornando-o responsável também como cidadão, pois, assim como preconiza a lei, é preciso ser instrumento de proteção e assistência; prevenção e educação; combate e responsabilização.

Desenvolver-se para suas atividades profissionais perpassa pelo desenvolver-se como cidadão e a capacitação profissional ratifica o compromisso do bem servir. “Por isso a importância em investimento em políticas públicas, campanhas de conscientização sobre violência doméstica e quais seus tipos. É um assunto que precisa ser muito discutido e ensinado nas escolas, nos meios acadêmicos, sociais e no trabalho” (Agente 2).

Uma vez que a capacitação é um processo de aprendizagem que, para o guarda civil, inicia-se já em seu curso de formação para o ingressante, e prossegue ao longo de sua carreira, aqui não é diferente. Afinal, capacitar o cidadão a exercer uma atividade que tem como finalidade a prevenção e fiscalização a todo tipo de violência não é uma tarefa que tem fim.

Observa-se que esta percepção de capacitação contínua está presente nos agentes pesquisados, os quais almejam oferecer um atendimento com procedimentos mais

eficientes, de modo que a segurança jurídica seja uma constante também para a vítima em situação de violência. A continuidade proporciona o aprimoramento e atualização nos procedimentos operacionais, nas condutas específicas e nas informações e encaminhamentos atualizados dos mais diversos atendimentos oferecidos, em especial pela rede de enfrentamento. Tal percepção vai de encontro com a carência de novos conteúdos apontada e a necessidade de transformá-los em um Procedimento Operacional Padrão (POP), proporcionando segurança nas ações de fiscalização e eventuais enfrentamentos. O procedimento operacional também deve ser revisado regularmente, traz o modo como o agente realiza sua atividade.

Alguns questionários, porém, ainda trazem um conceito de violência doméstica num discurso naturalizado e justificado pela cultura e padrões impostos pela sociedade. Isso revela uma percepção de que não fazem parte do contexto; como importante instrumento de operacionalização do sistema de enfrentamento, ainda falta a consciência de que, para a construção de uma cultura de paz inclusive em âmbito doméstico, é necessário desconstruir padrões de comportamento nas relações de poder e na equidade de direitos, partindo de sua própria alteração e renovação de sua consciência crítica acerca do bem comum coletivo.

Quanto a agregar o conteúdo teórico do treinamento prático, essa é uma deficiência já perceptível nas capacitações da academia de formação. Jábali Jr. (2013) afirma que “Conforme pesquisa realizada, o contingente da Guarda aponta que os treinamentos possuem um caráter preventivo com frequência, mas estão pouco adaptados à realidade das comunidades e regiões em que atuam”. A atualização do conteúdo e conceitos, novas legislações e alterações das já existentes, aplicabilidade da lei, protocolos teóricos se revelam uma necessidade, porém a sensação de clamor por um protocolo de atuação operacional, uma capacitação mais voltada ao processo de “como fazer” se revelou uma urgência maior. Traduzir o conceito, o sentimento, a teoria em ação, em feitura de processos de “bom atendimento”, sem invadir a intimidade da vítima e/ou deixar de atendê-la por insegurança, diante da complexidade do problema, sem que também sua condição física e emocional esteja em segurança satisfatória, se fortalece na troca de experiência, no treinamento operacional, inclusive em alguns casos, referindo a necessidade do treinamento com armas semiautomáticas e longas.

Existe uma infinidade de conteúdo teórico e específico acerca do tema violência doméstica e familiar, que, ofertado através de cursos extracurriculares, possibilita ao

guarda ampliar sua fonte de conhecimento sem causar alterações na sua rotina diária, pois, por muitas vezes, são cursos na modalidade Educação a Distância (EAD), ofertados por diversos órgãos como: Rede EaD – Senasp; Escola Nacional de Administração Pública – Enap; Ministério Público São Paulo entre outros, além de serem validados pela academia de formação, tornando mais atrativa a busca de atualização de conteúdo, mesmo que não tenha o exercício no campo da prática.

Quanto às respostas significativas do questionário, referindo a necessidade de reforçar a busca de por aprimoramento no conteúdo, elas revelam maiores condições de atendimento em campo. Além de fornecer informações conceituais efetivas e necessárias, também torna possível a consciência de que a vítima passa a ter de seus direitos através da rede de proteção/atendimento e enfrentamento. Consciente desta importância, o guarda poderá potencializar a inserção da vítima na rede, reconhecendo sua importância como instrumento vital para o rompimento do ciclo de violência.

A realidade apontada nesta parte do questionário é de que a capacitação continuada é o maior instrumento de prestação de um serviço de excelência, e possibilita ao agente a aprimorar suas habilidades. Reavaliar a capacitação regularmente, de forma a atender as necessidades de preparo técnico dos agentes, frente à constante evolução/modificação de todo processo de violência, combatendo assim o excesso de informações desconectadas com a realidade. Informações estas que, por vezes, propagam o desconhecimento acerca da violência em si e dos procedimentos para preveni-la. Combater o desconhecimento prejudicial somente através da capacitação.

A avaliação das opiniões dos guardas sobre a importância da atuação na prevenção e combate à violência doméstica revelou uma percepção generalizada da relevância desse papel. A maioria dos guardas reconheceu a necessidade de intervenção efetiva para garantir a segurança e o bem-estar das vítimas. Além disso, foram mencionadas ações específicas consideradas essenciais, como acalmar a vítima, garantir sua segurança imediata, registrar detalhadamente as informações sobre o incidente e trabalhar em colaboração com outros profissionais, como assistentes sociais e advogados. Essas opiniões ressaltam a importância de uma abordagem multidisciplinar e integrada no combate à violência doméstica, demonstrando a conscientização dos guardas quanto à necessidade de apoio e proteção abrangentes para as vítimas.

O agente experimenta uma variedade de emoções no atendimento às vítimas de violência doméstica, que muitas vezes transitam de um extremo a outro, desde alegria,

sensação de bem-estar, de dever cumprido, de satisfação pelo trabalho realizado, de instrumento de transformação, à tristeza, frustração, impotência, as vezes até raiva. “Foi uma das melhores sensação da minha vida, fazer parte de uma possível solução a um mal presente e latente, Vc olhar para uma pessoa e sentir um mínimo de esperança...Se ouvir dizendo reaja e estender a mão...” (Agente 3). Este turbilhão de sentimentos exige do agente sensibilidade e habilidade para lidar com situações complexas das vítimas que estão em situação de extrema vulnerabilidade; por vezes, ele é a primeira pessoa que a vítima encontra pós violência. Por isso, alguns referiram a importância do apoio psicológico para as equipes, momentos de decompressão, rodas de conversa, a fim de possam cada vez mais e mais saiba lidar com estas emoções.

A falta de recursos humanos e financeiro é uma das questões para a melhora da efetividade das ações e da capacitação para o programa, é o que trazem alguns questionários. Aumentar o número de guardas possibilita melhor atendimento e cobertura territorial em todo o município de São Paulo, em especial na Zona Sul. Outra questão apontada é a falta de integração dos órgãos envolvidos no processo; se a capacitação fosse conjunta, cada integrante do sistema poderia entender melhor qual o papel do outro. Esta compreensão é fundamental, pois evita uma série de ações individualizadas e duplicadas, além de promover a empatia entre os partícipes. A construção de um Procedimento Operacional Padrão (POP) foi citada várias vezes, pois proporciona maior segurança ao agente e efetividade no atendimento. O POP serve para descrever as atividades do programa, padronizar as ações, descrever o processo passo a passo, trazer ordenamento e legislação pertinente

Maior divulgação também é uma questão referida nas respostas ao questionário, dar conhecimento; tornar mais claras as ações possibilita que a sociedade também exercite sua parcela de responsabilidade pelas ações de enfrentamento a violência doméstica. Aqui uma percepção desta que faz esta reflexão neste trabalho: o PGMP não faz somente a fiscalização de medida protetiva expedida pela justiça, busca e apreensão de pessoas e objetos com ordem judicial, encaminhamento a rede de proteção; tem um papel fundamental invisível, mas de grande importância para a vítima que está sendo assistida.

Para o atendimento da vítima, todo o procedimento ela que tem que fazer no deslocamento – ir até a delegacia, ao hospital, aos equipamentos de atendimento social, jurídico, entre outros, quando a viatura se desloca até a casa dela, desperta um sentimento de que está sendo cuidada, e no território também, os vizinhos observam as equipes,

geralmente informam que não querem se envolver, mas avisam o guarda quando avistam o agressor infringindo a regra. Este processo é muito importante, porque é uma excelente fonte de informação.

Quanto à busca de novos integrantes, observar perfil adequado do agente, inclusive utilizando o curso de capacitação para esta observação. Outro fator apontado é o envolvimento das chefias das unidades e de todo o efetivo da GCM. Quando pensamos sobre violência doméstica, concebemos logo um problema cultural, pois a sociedade ratifica e justifica este tipo de violência; acreditar que apenas com as atividades diárias do PGMP teremos uma mudança de comportamento internamente não é verdadeiro. É preciso trazer esta reflexão para todo o efetivo, de forma a que todos tenham um sentimento de pertencimento e responsabilidade nestas ações de enfrentamento e atuando também de forma preventivamente.

O questionário da coordenação do programa foi prejudicado devido à falta de informações da primeira chefia do PGMP. Como resultado, as informações ficaram descoordenadas, especialmente em relação à parte histórica da criação do programa. É sabido que a ideia de criar um projeto para fiscalizar medidas protetivas deferidas pela justiça surgiu após uma capacitação sobre violência doméstica e a Lei Maria da Penha, ministrada pelo MP/SP. No entanto, há uma divergência na referência temporal: um aponta a Lei Maria da Penha como referência e outro menciona um conteúdo mais abrangente.

Em relação à inspiração do projeto em um modelo existente, há respostas contraditórias, algumas afirmam que sim, outras que não, e outras não têm conhecimento. No entanto, o Rio Grande do Sul, por meio da Brigada Militar, foi o primeiro estado a implementar o projeto Maria da Penha em 2012. Observamos, portanto, que temos lacunas de conhecimento sobre a criação do projeto e precisamos buscar informações confiáveis com mais empenho. Os conteúdos, formações e estratégias para despertar o interesse de outros GCMs que possam fazer parte do projeto estão presentes nas respostas. No entanto, notamos que as respostas são mais completas quando se trata de definições da lei, processos para romper o ciclo de violência e combate à violência contra a mulher no âmbito operacional.

Sobre o monitoramento, os cursos oferecidos pela instituição são acompanhados pela AFSU e validados pela Secretaria de Gestão para o avanço na carreira. No entanto, não existem indicadores de qualidade implementados, apenas indicadores de

produtividade. Há uma perspectiva e expectativa de que o curso de capacitação para o PGMP seja incorporado ao currículo de formação para os guardas iniciantes, bem como oferecido em todos os níveis da carreira.

Por fim, observamos que, embora os resultados da pesquisa apresentam uma precisão quando se trata da legislação e suas implicações, a questão sociológica que envolve a violência doméstica ainda é um desafio para o agente, considerando sua formação tradicional de operador da segurança pública. A formação continuada é uma carência para a desconstrução do padrão segurança pós-ditadura, para além do guarda ingressante na carreira. A continuidade deve ser global, buscando a conscientização do integrante a respeito de seu papel de cidadão e de promotor dos direitos humanos, fundamental no exercício das ações de enfrentamento à violência doméstica, com sua principal característica de atendimento humanizado e escuta ativa. Esse exercício busca promover seu protagonismo na comunidade, transformando a Guarda Civil mais próxima e atuante no território, de forma a fortalecer sua filosofia de proteção comunitária, moderna e preventiva.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de mestrado abordou a formação do GCM frente às ações de enfrentamento a violência doméstica através do Programa Guardiã Maria da Penha (PGMP), exclusivo para a fiscalização de medidas protetivas expedidas pela justiça, nas equipes que trabalham na CMB no apoio às mais diversas demandas daquele órgão, das agentes que atuam nos abrigos sigilosos e, como se deu a transformação no atendimento às ocorrências pelo efetivo não ligado diretamente a IDMAS, mas que via de regra presta apoio às equipes daquela unidade, além do atendimento de ocorrências de violência doméstica que entram através do telefone “153 CETEL”.

Para tanto, além de uma pesquisa bibliográfica e documental, este trabalho realizou um levantamento da percepção de agentes da Guarda a respeito do PGMP. Foram questionados 33 mulheres e 22 homens. As respostas indicam que, apesar de a maioria deles (30) não ter realizado o curso de capacitação para participar do PGMP, quase todos (53) buscaram informações sobre a Lei Maria Penha extracurricularmente. Quanto a sua percepção sobre a causa da violência doméstica, os respondentes concordam, majoritariamente, com a ideia de que ela seja resultado do machismo e da formação cultural. Eles também concordam, quase que unanimemente, que a atuação da Guarda Civil na prevenção é muito importante.

Os respondentes que participaram do programa, em suas opiniões sobre ele, se dividiram principalmente entre satisfeitos e totalmente satisfeitos (respectivamente, 63% e 30%). Também destacam que a formação melhorou sua capacidade de lidar com os casos de violência. Entre as aprendizagens mais interessantes, destacam o conceito de violência doméstica e as medidas de prevenção, entre outros tópicos de relevância. No entanto, também destacaram a necessidade de maior divulgação dessas informações na mídia e a disponibilidade de mais cursos de formação para os agentes, entre outras medidas que julgaram necessária.

Tais resultados e a pesquisa bibliográfica e documental revelam que é preciso rever o currículo de formação dos profissionais de segurança pública, para uma atualização sincronizada com os avanços e retrocessos da sociedade, com inclusão de pautas ligadas diretamente aos conflitos atuais, como igualdade de gênero, igualdade racial, intolerância religiosa, entre outros. É um tema complexo e que envolve diversas esferas governamentais, considerando que, no Brasil, tais formações sofrem influência

histórica, política e social, oriunda de um modelo de policiamento militarizado, segundo o qual a segurança é uma questão de ordem e disciplina e que os profissionais devem ser utilizados para controle da população e manutenção da ordem pública. Essa filosofia está também presente no dia a dia da maioria das guardas municipais do país. Claramente a questão da ordem e da disciplina deve estar presente nas instituições que usam uniforme e armas como instrumento de trabalho, porém, a consciência de profissional da segurança e operador dos direitos humanos deve sobrepor para que o bom serviço prestado a população prevaleça.

Ausência de política pública consistente e a presença de uma legislação fragilizada enfraquece a segurança, aliada à falta de vontade política, falta de recursos financeiros, investimentos tecnológicos que interferem diretamente na capacitação do profissional da segurança no país. Apesar das limitações apontadas, existem iniciativas no país que podemos considerar como avanço, ainda que de resultados vagarosos, como a SENASP, órgão responsável por nortear a capacitação dos profissionais de segurança do país, inclusive das guardas municipais.

A formação dos guardas municipais é um processo importante para garantir que possam desempenhar suas funções de forma eficiente e segura. Combinar a teoria e prática é um desafio, que deve ser perseguido incansavelmente em todos os níveis da carreira. A capacitação continuada é um instrumento para que a instituição possa chegar ao resultado efetivo de suas ações de proteção a população. Pautas transversais devem estar presentes nos currículos e, se possível, com instrutores externos ao grupo, considerando que, em virtude da não remuneração dos “instrutores” nas escolas de governo do município, incluso a AFSU, a maioria são integrantes da carreira que buscam atualização por meios próprios. Esta limitação deve ser superada para que o profissional se sinta reconhecido, recompensado e motivado pelo seu esforço extra. É preciso que o profissional tenha a consciência de que também é um sujeito de direitos; que ao ter o seu direito reconhecido, passará também a reconhecer o direito do outro, ser protagonista na garantia e na promoção dos direitos humanos.

Presença constante nas respostas do questionário é a necessidade de investimento na capacitação teórica e prática para as equipes que atuam diretamente com o PGMP e, que as capacitações possam ser ofertadas aos demais integrantes da instituição. Existe um clamor de que os gestores passem pela mesma capacitação de forma a entender qual o trabalho realizado pelas equipes, evitando o desmerecimento e a desvalorização de tal

trabalho, como forma de prevenção da propagação do preconceito e das falas equivocadas pelas chefias que não compreendem o processo de violência doméstica.

Passar por um processo de desconstrução de paradigmas preconceituosos dentro da instituição é um importante passo a ser seguido, de forma a promover sensibilizações para a desconstrução dos mais diversos comportamentos oriundos da formação cultural machista que está presente intrinsecamente nos homens e mulheres, com a diferença de que os homens são formatados nos polos de dominação e submissão presentes nestas relações de poder. Ainda que tenham sido realizadas intervenções na GCM para algumas pautas, ainda está longe do ideal a participação efetiva dos gestores, de forma a promover a igualdade de direitos, especialmente dentro da instituição, campo muito fértil para os conflitos de gênero, raça/cor, intolerância religiosa, política, esportiva, entre outras, que muitas vezes estão protegidas pelo corporativismo existente em especial no efetivo masculino.

Investir na divulgação dos resultados, nos equipamentos, na tecnologia e nos recursos humanos é uma reivindicação recorrente, revelando que, por algumas vezes, o profissional tem a percepção de que o trabalho realizado não é reconhecido. A frustração, o desânimo e o cansaço se tornam presentes com a sobrecarga de trabalho. Os respondentes referem também a necessidade de apoio psicológico para os momentos de desânimo, tristeza e frustração, embora os momentos de satisfação prevaleçam. São providências que, tomadas, fortalecem o profissional, demonstram reconhecimento no seu trabalho, favorecem iniciativas frutíferas oriundas daqueles que estão na lida diária, e que muitas vezes não são ouvidos. Possibilitam também um novo olhar da população, propensa a enxergar o profissional como instrumento de controle e não de proteção.

A divergência nas respostas da coordenação revelou o quanto preservar a história dos fatos é um desafio considerável. Se não preservamos o passado, a tendência é cometer os mesmos erros no futuro. Os fatos precisam ser preservados para a sustentabilidade das ações, reforçadas pela vasta experiência das equipes. Sem embargo, somente experiência não basta, é preciso ter procedimentos que norteiam as ações e proporcionam maior segurança legal ao profissional. Buscar a verdade dos fatos que ainda permanecem latentes nas memórias é uma possibilidade de trazer à realidade atual melhorias para que as ações futuras sejam mais efetivas.

Contudo, algumas alterações nas capacitações já foram realizadas, mesmo que de maneira tímida, como a inserção da formação para o PGMP no currículo do Guarda

ingressante para o ano de 2023; formatação do curso de Desconstrução do Machismo Estrutural para a capacitação continuada, curso de Prevenção e Combate ao racismo Institucional em parceria com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Para o investimento em recursos humanos, a GCM conta no momento com 980 novos alunos ingressantes no Curso de Formação para Guarda Civil Metropolitana 3ª Classe, na AFSU, com previsão de formatura para a 2ª quinzena de junho/2023. Está longe da realidade ideal, mas apresenta possibilidades de melhorias nas mais diversas áreas da organização, em especial para as capacitações futuras, visando a um maior preparo para os operadores do sistema que atuam diretamente nas ações de enfrentamento da violência contra a mulher.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, J. S. D. (2011). As relações de poder nas desigualdades de gênero na educação e na sociedade. *Serie-estudos*, v. 31, 165-181.
- Barr, E.; Popkin, R.; Roodzant, E.; Jaworski, B.; & Temkin, S. M. (2023). Gender as a social and structural variable: research perspectives from the National Institutes of Health (NIH). *Translational Behavioral Medicine*, ibad014.
- Beauvoir, S. de. (1949). *O segundo sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Cunha, B. M. (2014). Violência contra a mulher, direito e patriarcado: perspectivas de combate à violência de gênero. XVI *Jornada de Iniciação Científica de Direito da UFPR*. Disponível em: <http://www.direito.ufpr.br/portal/wpcontent/uploads/2014/12/Artigo-B%C3%A1rbara-Cunha-classificado-em-7%C2%BAlugar.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.
- Decreto n. 40.002, 26 de outubro de 2000*. Dispõe sobre o Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial da Guarda Civil Metropolitana, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-40002-de-26-de-outubro-de-2000>. Acesso em: 13 jul. 2023.
- Decreto n. 55.089, de 08 de maio de 2014*. Institui o Programa Guardiã Maria da Penha. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55089-de-8-de-maio-de-2014>. Acesso em: 13 jul. 2023.
- Decreto Municipal nº 58.199 de 18 de abril de 2018* (reorganização da Secretaria Municipal de Segurança Urbana). Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58199-de-18-de-abril-de-2018>. Acesso em 13 jul. 2023.
- Decreto n. 58.653, de 08 de março de 2019*. Cria a Inspeção de Defesa da Mulher e Ações Sociais. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55089-de-8-de-maio-de-2014>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Decreto n. 9.847, de 25 de junho de 2019. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9847.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

Espínola, C. (2018). *Dos direitos humanos das mulheres à efetividade da Lei Maria da Penha*. Curitiba: Appris Editora e Livraria Eireli-ME.

Fernandes, V. D. S. F. (2022). *Lei Maria da Penha: o processo penal no caminho da efetividade: abordagem jurídica e multidisciplinar (inclui Lei de Feminicídio)*. (3a ed.) São Paulo: Editora JusPODIVM SP.

Freire, M. D. (2009). Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3(2).

Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP] (2023). *Políticas Públicas*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/politicas-publicas/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Governo Digital [Gov.br] (2020, 29 de maio). *Central de Atendimento à mulher registrou 1,3 milhão de chamadas em 2019*. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/05/central-de-atendimento-a-mulher-registrou-1-3-milhao-de-chamadas-em-2019>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Governo Federal (2000). *Plano nacional de segurança pública. Brasil diz não a violência*. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/o-brasil-diz-nao-a-violencia-2001.pdf/@@download/file/O%20Brasil%20diz%20n%C3%A3o%20a%20viol%C3%Aancia%20-%202001.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Guimarães, M. C. & Pedroza, R. L. S. (2015). Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas. *Psicologia & Sociedade*, vol. 27, 256-266.

Jáballi Jr., P.. (2013). *Análise comparada da grade curricular do curso de formação da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas. Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, Brasil.

*Lei n. 6.515, de 26 de dezembro de 1977.* Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16515.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16515.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

*Lei n. 10.115, de 15 de setembro de 1986.* Cria a Guarda Civil Metropolitana. Disponível em : <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10115-de-15-de-setembro-de-1986>. Acesso em: 13 jul. 2023.

*Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006.* Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei Maria da Penha). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

*Lei n. 13.022, de 08 de agosto de 2014.* Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113022.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

*Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018.* Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 13 jul. 2023.

Martins, Gilberto de Andrade & Theóphilo, Carlos Renato (2009). *Metodologia da Investigação Científica Para Ciências Sociais Aplicadas*. 2ª edição. Barueri: Atlas.

Melo, J. J. S. & Carvalho, W. L. (2019). A Educação Cooperativa e as Políticas Públicas: Influências e Novos Desafios para a Formação do Profissional de Segurança Pública. *Educação em revista*, vol. 35, e203643.

Mota, J. R. G. (2022). A formação em Direitos Humanos a partir de um olhar sobre o corpo docente da academia da polícia civil de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, vol. 16, n. 1, 108-127.

Nações Unidas (2014). *Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Objetivo n.º 5 – Igualdade de gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Prefeitura Municipal de São Paulo [PMSP] (2023). *História*. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca\\_urbana/guarda\\_civil/historia/index.php#:~:text=O%20lema%20da%20Guarda%20Civil,prote%C3%A7](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/guarda_civil/historia/index.php#:~:text=O%20lema%20da%20Guarda%20Civil,prote%C3%A7)

%C3%A3o%20Comunit%C3%A1ria%20Moderna%20e%20Preventiva.

Acesso em: 13 jul. 2023.

Prodanov, Cleber Cristiano & Freitas, Ernani Cesar de (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2ª edição. Novo Hamburgo: Feevale.

Relatório de Atividades – Implantação do Sistema Único de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública – Brasília 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano-nac-de-seguranca-publica-e-def-soc-2021-2030.pdf/view>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Saffioti, H. I. B. (1999). Primórdios do conceito de gênero. *Cadernos Pagu*, n. 12, p. 157-163.

São Paulo (2013). Delegacias de Defesa da Mulher e DPs. *Portal da Cidade de São Paulo*, 13 mar. 2013. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos-humanos/mulheres/ddm/>. Acesso em 14 set. 2023.

São Paulo (2022). Cidade de São Paulo conta com a maior rede de proteção à mulher vítima de violência do país. *Portal da Cidade de São Paulo*, 08 mar. 2022. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/cidade-de-sao-paulo-counta-com-a-maior-rede-de-protecao-a-mulher-vitima-de-violencia-do-pais>. Acesso em 14 set. 2023.

Secretaria Nacional de Segurança Pública [SENASP] (2014). *Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública*. Coordenação: Andréa da Silveira Passos *et al.* Distrito Federal, Brasília. Disponível em: <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/01/matriz-curricular-nacional-para-acoes-formativas-dos-profissionais-de-area-de-seguranca-publica.pdf>. Acesso em 13 mar. 2022.

Sena, A.; Freitas, C. M. D.; Barcellos, C.; Ramalho, W.; & Corvalan, C. (2016). Medindo o invisível: análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em populações expostas à seca. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 21, 671-684.

Sousa, T. S. D. (2013). *Os filhos do silêncio: crianças e jovens expostos à violência conjugal: um estudo de casos*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, Portugal.

Varizo, A. C. D. M. P. (2020). Simone de Beauvoir para além da França: Como o livro “O Segundo Sexo” influenciou diversas gerações em diferentes locais do Mundo? *Revista Discente Ofícios de Clio*, vol. 5, n. 9, p. 282.

Waiselfisz, J. J. (2015). *Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil*. (1a ed.) Brasília: Flacso Brasil.

Walklate, S.; Fitz-Gibbon, K.; Maher, J.; & McCulloch, J. (2020). The Emerald handbook of feminism, criminology, and social change. *Emerald Publishing Limited*. Recuperado de <https://www.book2look.com/book/Hu74brQ8ce>. Acesso em 28 abr. 2023.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.