

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

RHAYRA MELO RIBEIRO DE CARVALHO BARROS

O ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS CONTRA AS MULHERES:
uma avaliação política da criação da Casa da Mulher Brasileira

São Luís
2022

RHAYRA MELO RIBEIRO DE CARVALHO BARROS

O ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS CONTRA AS MULHERES:

uma avaliação política da criação da Casa da Mulher Brasileira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Cláudia Maria da Costa Gonçalves

São Luís

2022

Barros, Rhayra Melo Ribeiro de Carvalho Barros.

O enfrentamento às violências contra as mulheres: uma avaliação política da criação da Casa da Mulher Brasileira/Rhayra Melo Ribeiro de Carvalho Barros. - 2022.

179f.

Orientador(a): Cláudia Maria da Costa Gonçalves.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022.

1. Avaliação política. 2. Casa da mulher brasileira. 3. Gênero. 4. Violências contra as mulheres. I. da Costa Gonçalves, Cláudia Maria. II. Título.

RHAYRA MELO RIBEIRO DE CARVALHO BARROS

O ENFRENTAMENTO ÀS VIOLÊNCIAS CONTRA AS MULHERES:

uma avaliação política da criação da Casa da Mulher Brasileira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Cláudia Maria da Costa Gonçalves
Orientadora

1º Examinador(a)

2º Examinador(a)

Dedico esta pesquisa a todas as mulheres que lutam e clamam pelo direito de viver sem violência.

AGRADECIMENTOS

Após um longo caminho, de muito aprendizado e muitas adversidades, cheguei à reta final do Mestrado em Políticas Públicas. Em forma de agradecimentos, reconheço que tudo só foi possível, pois não estive sozinha nessa caminhada.

Agradeço a Deus e à Nossa Senhora, por serem meus guias em todos os caminhos que escolho seguir, por me ouvirem, por me fortalecerem e por serem o meu sustento em todas as atribulações.

À minha mãe, Rosimar Carvalho, por ser a mulher que faz tudo pela minha felicidade. Obrigada por ser minha melhor amiga e cuidar de mim nos mínimos detalhes, tornando a minha vida mais leve e feliz. Obrigada por entender minhas ausências e estar sempre em oração para tudo dar certo. Tudo que sou tem um pouco do seu amor.

Ao meu pai (in memoriam), Sebastião Carvalho, por ter sido o meu melhor amigo por 15 anos e por ser o meu protetor eternamente. Obrigada por tanto amor, carinho e cuidado. Obrigada por acreditar em mim desde quando eu era apenas uma criança. Tenho certeza que está cheio de orgulho da sua princesa, assim como eu sou muito feliz por ser sua filha.

Ao meu marido e amigo, Rennan Barros, com quem compartilho a vida há quase 15 anos, por ser meu grande incentivador. Obrigada por me apoiar em todas as escolhas, por impulsionar meu crescimento pessoal e profissional e por sempre demonstrar seu amor e admiração por mim. Obrigada por ser meu consolo nas dificuldades e minha dose de alegria diária.

Ao meu irmão, Thiago Melo, pelo incentivo, apoio e torcida de sempre. Obrigada por ser um irmão companheiro, que vibra com as minhas conquistas e está sempre disponível para me ajudar.

À minha orientadora, a professora Dra. Cláudia Gonçalves, por acreditar na minha pesquisa e compartilhar seu precioso conhecimento e sua rica experiência. Obrigada por me acompanhar nessa trajetória e por ser uma inspiração como mulher e professora.

À Mariana Almeida, Mestra em Políticas Públicas, pelo apoio na seleção para o Mestrado, por meio da leitura e sugestões ao meu projeto de pesquisa e orientações de estudo.

Ao amigo e colega de trabalho, Emílio Pires, por ter me incentivado a ingressar no Mestrado e por ter me apoiado em todas as etapas, desde a preparação.

Às amigas e aos amigos, que sempre me apoiam e vibram pela minha felicidade, principalmente à minha amiga e irmã Juara Castro, Mestra e Doutoranda em Comunicação, companheira e inspiração na vida acadêmica.

Às professoras, Dra. Marly Dias, Dra. Valdira Barros, Dra. Ana Teresa de Freitas, Dra. Mary Ferreira, Dra. Tatiana Reis Silva, Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, Dra. Valéria F. S. de Almada Lima, Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, Dra. Ilse Gomes e Dra. Cristiana Costa Lima, que marcaram o meu percurso pelo Programa de Políticas Públicas. Obrigada por transmitirem tanto conhecimento e contribuírem, de diferentes formas, para o desenvolvimento da minha pesquisa.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a construção desta pesquisa. Muito obrigada!

*“Não serei livre enquanto outra mulher
for prisioneira, mesmo que as correntes
dela sejam diferentes das minhas.”*

Audre Lorde

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto o estudo das contradições existentes na concepção e desenho da Casa da Mulher Brasileira, ação do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”, instituído pelo Decreto nº 8.086/2013, na gestão de Dilma Rousseff, visando refletir acerca da potencialidade do alcance dos objetivos propostos, por meio de uma avaliação política. O estudo evidencia o processo de formulação da ação, abrangendo a análise dos fundamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram esse processo. Acredita-se que esta pesquisa pode contribuir no debate acerca das violências contra as mulheres, bem como no aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento a essas violências. Trata-se de uma pesquisa avaliativa, realizada através de pesquisas bibliográfica e documental, de modo a possibilitar a compreensão da situação-problema e dos documentos orientadores da Casa da Mulher. Nesse sentido, aborda a violência de gênero e o contexto sócio-histórico no qual esse fenômeno está inserido. Reflete sobre os princípios de ordem política, ideológica e sociocultural que fundamentaram a criação da Casa da Mulher Brasileira. Investiga a participação e os interesses dos diversos sujeitos envolvidos na construção da ação política. Analisa se os elementos constitutivos do desenho da política são consistentes e coerentes entre si, de modo a possibilitar o alcance dos objetivos propostos. Por fim, apresenta considerações sobre a viabilidade da ação política e o seu potencial para atender o que foi proposto.

Palavras-chave: Gênero; violências contra as mulheres; casa da mulher brasileira; avaliação política.

ABSTRACT

This research has as its object the study of the contradictions existing in the conception and design of the Casa da Mulher Brasileira, an action of the Programa “Mulher: Viver Sem Violência”, established by Decree nº 8.086/2013, in the administration of Dilma Rousseff, aiming to reflect on the potential of the achievement of the proposed objectives, through a political evaluation. The study highlights the action formulation process, covering the analysis of the political, economic and sociocultural foundations that determined this process. It is believed that this research can contribute to the debate on violence against women, as well as to the improvement of public policies to combat this violence. This is an evaluative research, carried out through bibliographic and documental research, in order to make it possible to understand the problem situation and the guiding documents of Casa da Mulher. In this sense, it addresses gender violence and the socio-historical context in which this phenomenon is inserted. It reflects on the political, ideological and sociocultural principles that justified the creation of the Casa da Mulher Brasileira. It investigates the participation and interests of the various subjects involved in the construction of political action. It analyzes whether the constitutive elements of the policy design are consistent and coherent with each other, in order to enable the achievement of the proposed objectives. Finally, it presents considerations about the feasibility of political action and its potential to meet what has been proposed.

Keywords: Gender; violences against women; casa da mulher brasileira; political evaluation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Taxa de Homicídios e MVCI no período de 2014 a 2019.....	24
Gráfico 2	– Mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil, de 2013 a 2020.....	27
Gráfico 3	– Raça/cor das vítimas de intervenções policiais com resultado morte e população brasileira.....	28
Gráfico 4	– Rendimento domiciliar por variáveis.....	29
Gráfico 5	– Vítimas de feminicídios e demais mortes violentas intencionais de mulheres, por raça/cor, de 2016 a 2020.....	46
Gráfico 6	– Assassinatos de pessoas trans no Brasil entre 2008 e 2021.	61
Gráfico 7	– Investimento da Secretaria de Política para as Mulheres de 2003 a 2018.....	81
Gráfico 8	– Perfil das delegadas da 1º CNMP, segundo o critério raça/cor.....	102
Gráfico 9	– Perfil das delegadas da 1º CNMP, segundo os critérios de idade, grau de escolaridade e renda.....	103
Gráfico 10	– Perfil das delegadas da 1º CNMP, segundo o movimento que atua.....	103
Gráfico 11	– Perfil das delegadas da 3º CNMP, segundo o critério raça/cor.....	104
Gráfico 12	– Perfil das delegadas da 3º CNMP, segundo os critérios de idade, grau de escolaridade e renda.....	105
Gráfico 13	– Evolução das taxas de homicídios femininos – Brasil 1980/2010.....	122
Gráfico 14	– Percentual de municípios com serviços especializados de gestão municipal para mulheres em situação de violência.....	139

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1	–	MVCI e Homicídios por variáveis (2018 e 2019).....	25
Figura 1	–	Ciclo da Violência.....	34
Figura 2	–	Diretrizes da Casa da Mulher Brasileira.....	90
Figura 3	–	Ciclo de conferência da Política para as Mulheres.....	100
Tabela 2	–	Representação por segmento das delegadas nas Conferências Nacionais de Política para as Mulheres.....	101
Figura 4	–	Distribuição dos serviços prestados na Casa da Mulher Brasileira.....	128
Figura 5	–	Fachada da Casa da Mulher Brasileira.....	129
Figura 6	–	Fluxograma do atendimento na Casa da Mulher Brasileira.....	141
Figura 7	–	Fundamentos da escuta qualificada.....	142

LISTA DE SIGLAS

ANTRA	–	Associação Nacional de Travestis e Transexuais
CEDAW	–	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CIDH	–	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIM	–	Centro Integrado de Atendimento à Mulher
CMB	–	Casa da Mulher Brasileira
CNDM	–	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNPM's	–	Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres
DEAM	–	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher
DP	–	Defensoria Pública
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	–	Instituto Nacional de Seguridade Social
MDIP	–	Morte Decorrente de Intervenção Policial
MP	–	Ministério Público
MVCI	–	Mortes Violentas por Causa Indeterminada
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
ONG's	–	Organizações não Governamentais
ONU	–	Organização das Nações Unidas
SINAN	–	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
SIPS	–	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SMEM	–	Secretaria Municipal Extraordinária da Mulher
SPM	–	Secretaria de Políticas para as Mulheres
STF	–	Supremo Tribunal Federal
STJ	–	Superior Tribunal de Justiça
UNIFEM	–	United Nations Development Fund for Women

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	VIOLÊNCIAS DE GÊNERO: expressões das desigualdades baseadas na construção social	22
2.1	Violência enquanto elemento estrutural na sociedade brasileira	22
2.2	Patriarcado, dominação masculina e sujeição feminina	37
2.3	Violência de gênero e outros sistemas de dominação-exploração ...	46
2.4	Interseccionalidades determinantes das violências de gênero	55
2.5	Direitos Humanos, Feminismo e Políticas Públicas	67
3	A CASA DA MULHER BRASILEIRA: concepção, referencial ético-político e contradições	79
3.1	Contexto político-ideológico do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”	79
3.2	Interesses, racionalidades e sujeitos no processo de criação da Casa da Mulher Brasileira	96
3.2.1	O papel da burocracia no processo de formulação da Casa da Mulher Brasileira	112
4	O DESENHO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA: limites e possibilidades	120
4.1	O diagnóstico da situação-problema	121
4.2	A estrutura física e os sentidos da Casa da Mulher Brasileira	127
4.3	Princípios e diretrizes da Casa da Mulher	133
4.3.1	Centralização e integração dos serviços	133
4.3.2	Humanização do atendimento	140
4.3.3	Empoderamento	148
5	CONCLUSÃO	151
	REFERÊNCIAS	157
	ANEXO A – FICHA DE ATENDIMENTO RECEPÇÃO	176
	ANEXO B – FICHA DE ATENDIMENTO ACOLHIMENTO E TRIAGEM	178

1 INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres é um fenômeno cultural generalizado que reflete a desigualdade de direitos entre homens e mulheres, fruto dos sistemas de dominação-exploração vigentes.

No Brasil, os dados demonstram um aumento progressivo da violência contra a mulher, especialmente, um crescimento de casos de feminicídios¹, com uma taxa de 1,2 feminicídios por 100 mil mulheres, atingindo o percentual de 34,5% em relação aos homicídios de mulheres praticados no ano de 2020, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública. (BUENO *et al.*, 2021a).

Esses dados, no entanto, não são homogêneos, verificando-se uma grande variação entre os estados. O Maranhão, por exemplo, está entre os 5 estados da federação com maior índice de feminicídios, considerando que 52% dos assassinatos de mulheres foram classificados como feminicídios, percentual muito acima da média nacional. (BUENO *et al.*, 2021a). Foram 51 casos registrados em 2019, 65 em 2020 e 56 em 2021, demonstrando que o cenário não tem progredido. (BUENO *et al.*, 2022).

Apesar desses registros já serem alarmantes, eles não chegam próximos à realidade, considerando que, de acordo com dados de 2021, apenas 24,7% das mulheres em situação de violência procuraram órgãos oficiais após episódios de agressão e 44,9% não procuraram nenhum tipo de ajuda. (BUENO *et al.*, 2021b). Essa subnotificação é consequência da estigmatização e do julgamento que as mulheres sofrem, ou ainda, do não acolhimento adequado pelo Estado.

Sendo assim, as políticas públicas voltadas ao enfrentamento das violências contra as mulheres devem ser fundamentadas em princípios de justiça social que possibilitem o acolhimento das vítimas, evitem a revitimização e enfrentem as concepções opressoras.

Nesse sentido, a presente pesquisa desenvolve uma avaliação política da criação da Casa da Mulher Brasileira (CMB), formulada no intuito de integrar os serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

¹ Segundo a Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, o feminicídio é uma circunstância qualificadora do crime de homicídio, caracterizado quando ocorre contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, ou seja, quando o crime envolve violência doméstica e familiar e/ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher. (BRASIL, 2015a).

No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, a pesquisa está inserida na Área de Concentração Políticas Sociais e Programas Sociais, mais precisamente na Linha de Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

A CMB é uma das principais ações do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”, lançado em 2013, na gestão de Dilma Rousseff. Com uma proposta de atendimento integral e humanizado, o objetivo geral da CMB é facilitar o acesso das mulheres a estes serviços, “[...] garantindo condições para o enfrentamento da violência, o empoderamento e a autonomia econômica das usuárias”. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015, p. 14).

A CMB visa atender aos comandos da Lei Maria da Penha e da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, efetivando o comando legal referente à atuação integrada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como forma de assistência à mulher em situação de violência. Uma de suas diretrizes é a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. (BRASIL, 2006).

Desse modo, considerando o contexto da violência contra as mulheres e o seu enfrentamento, a pesquisa avaliativa justifica-se pela necessidade de se compreender as contradições existentes na concepção e desenho da Casa da Mulher Brasileira, para refletir acerca da potencialidade do alcance dos objetivos propostos, o que evidencia o objeto de estudo.

A pesquisa tem o intuito de compreender se essa ação política tem o potencial de atender ao que ela se propõe, a partir da análise das contradições inerentes à sua formulação. Desse modo, acredita-se que esta pesquisa tem a capacidade de contribuir na perspectiva teórica, ampliando a discussão sobre o tema, assim como no sentido prático, por meio do aperfeiçoamento das políticas de enfrentamento às violências contra as mulheres. O interesse pela temática está na importância de políticas públicas bem estruturadas que promovam mudanças no contexto das violências contra as mulheres.

Destaco, ainda, que há uma motivação pessoal para estudo do tema. Durante a minha infância, presenciei casos de violência doméstica contra mulheres próximas e me questionava sobre como tais situações eram tratadas com

naturalidade. Percebia que essas mulheres não denunciavam as agressões, nem se afastavam de seus agressores, por razões econômicas, afetivas ou religiosas, bem como para não desampararem seus filhos ou por não terem o apoio da família e da sociedade. Desse modo, entendo que pesquisas nesse âmbito têm a capacidade de reforçar o respeito aos direitos das mulheres como prioridade nas ações estatais.

A problemática é relevante e atual, tendo em vista que discute a atuação do Estado no enfrentamento às violências contra as mulheres, tal qual avalia se a Casa da Mulher Brasileira é adequada e consistente para o enfrentamento do problema. Destaca-se que a Casa da Mulher Brasileira integra diversos instrumentos públicos voltados ao enfrentamento às violências contra as mulheres e que o estudo do seu processo de criação é essencial para diagnosticar as suas virtudes e fragilidades, com o intuito de possibilitar o seu aperfeiçoamento.

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é realizar uma avaliação política da criação da Casa da Mulher Brasileira, analisando as contradições inerentes à sua concepção e ao seu desenho, e, especificamente: a) compreender o contexto sócio-histórico da criação da Casa da Mulher Brasileira; b) analisar os princípios de ordem política, ideológica e sociocultural (implícitos e explícitos) que fundamentaram a criação da Casa da Mulher Brasileira; c) caracterizar a participação, as racionalidades e os interesses dos diversos sujeitos envolvidos na construção da ação política; e, por fim, d) analisar se os elementos constitutivos do desenho da política são consistentes e coerentes entre si, de modo a possibilitar o alcance dos objetivos propostos. Considerando os objetivos elencados, o estudo teve como questionamento central: a concepção e o desenho da Casa da Mulher Brasileira são adequados e consistentes para o enfrentamento das violências contra as mulheres?

Subsidiariamente, buscou-se enfrentar também os seguintes problemas: qual o contexto sócio-histórico do processo de formulação da Casa da Mulher Brasileira? Quais os princípios de ordem política, ideológica e sociocultural que fundamentaram a proposta de criação da Casa da Mulher Brasileira? Quais os sujeitos envolvidos e a dialética que perpassa os seus interesses? Os elementos constitutivos do desenho da política são consistentes e coerentes entre si, de modo a possibilitar o alcance dos objetivos propostos?

Para responder a essas questões, o estudo caracteriza-se por ser uma pesquisa avaliativa, considerada uma forma de pesquisa social aplicada,

configurando uma atividade sistêmica, planejada e dirigida. (SILVA, 2013a). Logo, a pesquisa avaliativa é sistemática e complexa e se utiliza de métodos e técnicas de pesquisas sociais, devendo ser orientada por um método científico. Seu objetivo é gerar informações confiáveis e relevantes para se aferir o valor de uma política.

A modalidade de pesquisa avaliativa foi a avaliação política da política, que corresponde à “[...] análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política”. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 108). Esse modelo de avaliação está centrado na fase de formulação da política, abrangendo a análise dos fundamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram a formulação da política, objetivando compreender os princípios implícitos e explícitos que orientaram esse processo.

Além disso, por meio da avaliação política, é possível avaliar a adequação entre a realidade que se pretende mudar e os mecanismos institucionais previstos; a coerência interna dos componentes da política; a participação e contribuição dos sujeitos envolvidos; a potencialidade de sucesso da política, entre outros aspectos que antecedem a implementação da política. (SILVA, 2013a).

Assim, uma avaliação política da criação da Casa da Mulher Brasileira teve como finalidade a análise crítica de sua concepção e desenho, para compreender a sua pertinência diante do enfrentamento às violências contra as mulheres.

A partir dos critérios de uma avaliação política, a utilização do conceito de campo, enquanto espaço social estruturado, constituído por dominantes e dominados, no qual prevalecem relações de desigualdade, no sentido abordado por Bourdieu (1997), subsidiou a construção e investigação do objeto de estudo. Para esse autor, na ciência é preciso “[...] evitar as aparências da cientificidade, contradizer mesmo as normas em vigor e desafiar os critérios correntes do rigor científico”. (BOURDIEU, 1989, p. 42).

Desse modo, na análise do objeto, é preciso romper com o senso comum popular e erudito, que são formas de limitar a pesquisa científica e restringir as possibilidades metodológicas. Partindo da ideia de que não há um saber definitivo, a pesquisa afastou procedimentos metodológicos inflexíveis. Nesse percurso, foi indispensável o diálogo entre concepções metodológicas e a aplicação de variadas técnicas que permitiram a compreensão integral do objeto. Nesse sentido:

A pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção, com o rigor, e se ficar privado desse ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto de tradições intelectuais da disciplina e das disciplinas vizinhas [...] Evidentemente, a liberdade extrema que eu prego, e que me parece ser de bom senso, tem como contrapartida uma extrema vigilância das condições de utilização das técnicas, da sua adequação ao problema posto e às condições de seu emprego. (BOURDIEU, 1989, p. 26).

Para Bourdieu (1989), a noção de campo deve orientar a construção da pesquisa, a partir do entendimento que o objeto de estudo está inserido em um contexto, pois não há como analisá-lo de forma isolada. Para isso, a análise deve ser complexa e intensa, de modo que o pensar precisa ser relacional, abrangendo os diversos elementos relativos ao objeto, sejam eles explícitos ou implícitos.

Importante, portanto, compreender que não se pode analisar um objeto de estudo sem questioná-lo. Para avaliar a Casa da Mulher Brasileira, foi necessário assimilar as suas contradições, considerando que ela foi elaborada a partir de um contexto conflituoso e dinâmico.

Quanto aos procedimentos, foi realizada pesquisa bibliográfica, com o intuito de buscar o maior número de informações acerca do tema proposto, por meio da variedade de materiais já elaborados por outros estudiosos. A intenção foi aprofundar o tema da violência de gênero, esclarecendo conceitos e conhecendo experiências que contribuíram para o desenvolvimento do estudo:

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. (GIL, 2002, p. 45).

Dessa maneira, a pesquisa bibliográfica foi substancial para elucidar as especificidades determinantes na compreensão das violências contra as mulheres e da atuação do Estado nessa problemática, entre as quais se destaca: gênero, violência, patriarcado, racismo, capitalismo, direitos humanos, feminismo, intersectorialidade, humanização e empoderamento.

Considerando, ainda, que foi necessária a análise dos documentos relacionados à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e à criação da Casa da Mulher Brasileira, a pesquisa documental contribuiu para o alcance dos objetivos propostos. Esse procedimento diferencia-se da pesquisa bibliográfica:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc. (GIL, 2008, p. 51).

Tendo em vista que o objeto estudado ainda não foi explorado na perspectiva aqui apresentada, a pesquisa documental tornou-se imprescindível para esta pesquisa. Nesse aspecto, foram analisados: o Decreto nº 8.086/2013, que instituiu o Programa “Mulher: Viver Sem Violência”; a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres; os anais das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres; as Diretrizes Gerais da Casa da Mulher Brasileira; além de outros documentos oficiais correlatos e manifestações públicas sobre a ação política.

Para análise dos pronunciamentos oficiais acerca do objeto da pesquisa, foi utilizada a análise do discurso, buscando as peculiaridades de cada declaração. Nesse sentido, para Foucault (2007, p. 55, grifo do autor), discursos são:

Práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala. É esse ‘mais’ que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever.

Dessa forma, compreendendo que os discursos falam mais do que sua descrição, na análise discursiva, foram consideradas as entrelinhas, a articulação e o contexto no qual o sujeito estava inserido, assim como as circunstâncias em que a fala foi demandada.

Para fins metodológicos, definimos como *lócus* o Brasil, considerando que a Casa da Mulher nasceu com a proposta de ser implantada nas 27 capitais do país. O período estudado foi, especialmente, de 2003, ano da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e do início da formulação da Política Nacional de Enfrentamento às Violências contra as Mulheres, a 2021, tendo em vista as repercussões do processo de formulação da estratégia política no seu processo de implementação.

Cabe frisar, ainda, que, nesse estudo, as mulheres serão retratadas sempre no plural para indicar os diversos contextos de opressão nos quais elas estão inseridas, impossibilitando qualquer abordagem genérica que pretenda uniformizar as suas demandas. Raça, classe, idade, orientação sexual, deficiências, regionalismos, graus de escolaridade, maternidade, entre outras particularidades, influenciam na forma como as mulheres vivem as experiências e, por isso, devem ser consideradas, especialmente, quando tratamos de direitos e políticas públicas.

Os resultados da pesquisa foram divididos em três seções, com o propósito de atender aos objetivos propostos, bem como estruturar as dimensões da avaliação política da política.

A primeira seção aborda a violência de gênero e o contexto sócio-histórico no qual esse fenômeno está inserido. Para tanto, debatemos sobre a influência da concepção de dominação masculina e submissão feminina e dos sistemas de dominação-exploração, como o patriarcado, o racismo e o capitalismo na perpetuação da violência de gênero. Outrossim, será estudado de que forma os direitos humanos, o feminismo e as políticas públicas passaram a concorrer para o enfrentamento das violências contra as mulheres.

Na segunda seção, iniciamos a avaliação quanto à dimensão política e sociocultural do processo de formulação da Casa da Mulher Brasileira, a partir do seu referencial ético-político e dos princípios de justiça social nos quais é fundamentada. Em seguida, serão analisados os sujeitos, as racionalidades os e interesses envolvidos nesse processo e a consequente repercussão no conteúdo da ação política.

A terceira seção, por sua vez, versa sobre outras dimensões da avaliação política, direcionadas aos componentes estruturais da Casa da Mulher Brasileira que formam o seu desenho, com o objetivo de compreender se seus elementos constitutivos são consistentes e coerentes entre si e se a proposta é adequada à superação da situação-problema.

Por fim, são apresentadas as principais considerações sobre o estudo, com o objetivo de sistematizar todo o percurso percorrido na pesquisa e partindo do pressuposto de que não se trata de reprodução de resultados e sim de reflexões que podem contribuir para uma transformação social.

2 VIOLÊNCIAS DE GÊNERO: expressões das desigualdades baseadas na construção social

No intuito de compreender as motivações para atuação do Estado no enfrentamento à violência de gênero, nessa seção, será discutido o contexto sócio-histórico da violência no Brasil, partindo da conjuntura geral para a particular, até o processo que deu origem à Casa da Mulher Brasileira.

Violência de gênero é todo tipo de violência motivada pelo gênero que a vítima se identifica, fruto de relações sociais desiguais, como assinala Bandeira (2014, p. 450):

[...] esse tipo de violência não se refere a atitudes e pensamentos de aniquilação do outro, que venha a ser uma pessoa considerada igual ou que é vista nas mesmas condições de existência e valor que o seu perpetrador. Pelo contrário, tal violência ocorre motivada pelas expressões de desigualdades baseadas na condição de sexo, a qual começa no universo familiar, onde as relações de gênero se constituem no protótipo de relações hierárquicas.

Nesse sentido, considerando o contexto de desigualdade entre homens e mulheres, evidenciada pela subordinação das mulheres nas instituições sociais, a violência de gênero será um termo utilizado nessa pesquisa como equivalente à violência contra as mulheres.

Sendo assim, será debatido de que forma os sistemas de dominação-exploração, como o patriarcado, o racismo e o capitalismo, transpassam a violência de gênero, além dos fundamentos teóricos que buscam explicar a submissão feminina em nossa sociedade. Também serão destacadas interseccionalidades que acentuam a forma como as violências de gênero são percebidas pelos diversos grupos de mulheres. Na sequência, serão abordadas formas de reações às desigualdades inerentes a esses sistemas, como os direitos humanos, o feminismo e as políticas públicas, para então assimilar o processo de formulação da Casa da Mulher Brasileira, como estratégia de enfrentamento às violências contra as mulheres.

2.1 Violência enquanto elemento estrutural na sociedade brasileira

A violência, em sentido amplo, é um fenômeno complexo e multifacetado que está presente em diferentes contextos. Por isso, para sua análise, é indispensável compreender o seu conceito e as formas pelas quais se expressa.

Ao confrontar ética e violência como termos opostos, Chauí (2011, p. 379) conceitua violência a partir de 5 aspectos:

A palavra violência vem do latim vis, força, e significa: 1) tudo o que age usando a força para ir contra a natureza de algum ser (é desnaturar); 2) todo ato de força contra a espontaneidade, a vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constranger, torturar, brutalizar); 3) todo ato de violação da natureza de alguém ou de alguma coisa valorizada positivamente por uma sociedade (é violar); 4) todo ato de transgressão contra aquelas coisas e ações que alguém ou uma sociedade define como justas e como um direito; 5) conseqüentemente, violência é um ato de brutalidade, sevícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão, intimidação, pelo medo e pelo terror.

De acordo com os sentidos apresentados na conceituação, violência compreende toda ação que usa a força para violar a natureza de alguém ou de alguma coisa valorada, configurando um abuso de dimensão física ou psíquica.

Assim, a violência se contrapõe à ética por esta considerar os seres como sujeitos de direitos, com consciência e liberdade, ao passo que o agente violento considera o violentado como um objeto, desprovido de racionalidade. Por isso, a violência caracteriza relações de desigualdade econômica, social e cultural, em que o sujeito violentador se apresenta como opressor e age de modo a perpetuar essas desigualdades.

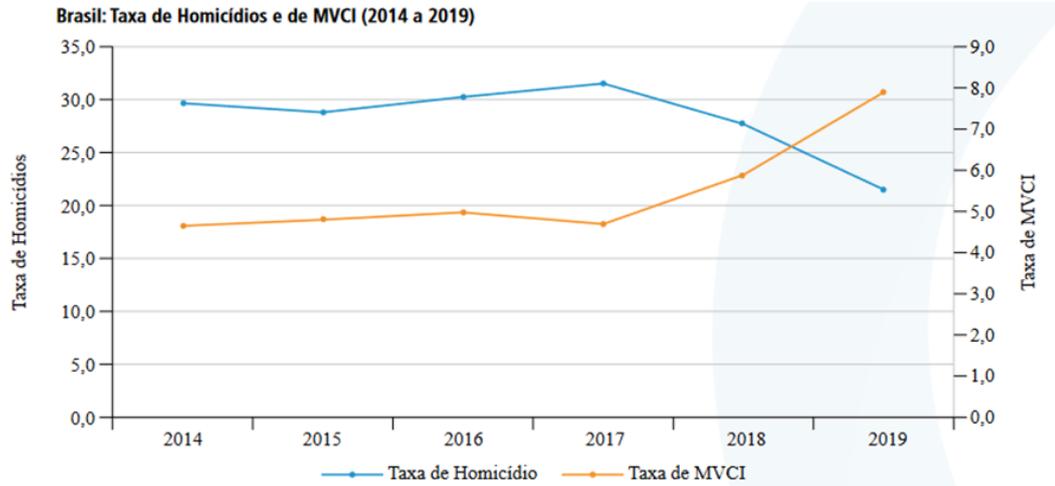
Enquanto fenômeno reiterado na sociedade brasileira, a violência foi naturalizada como a maneira pela qual as formas de opressão, dominação e exclusão realizam-se. Esse processo de banalização da violência é reflexo da sua natureza instrumental, explicada por Arendt (2011). Nessa perspectiva, toda violência possui um fim e, para alcançá-lo, são atribuídas justificativas aos meios utilizados, na busca da legitimação da conduta.

Para análise da conjuntura brasileira, a taxa de homicídios² será utilizada como um dos parâmetros de mensuração de violência. No país, somente em 2019, houve 45.503 homicídios, o que corresponde a uma taxa de 21,7 mortes por 100 mil habitantes. (CERQUEIRA, 2021). Esse índice, mesmo elevado, sofreu redução quando analisado o período de 2014 a 2019.

² Os homicídios, no entanto, retratam apenas a forma mais grave da violência que atinge o bem jurídico da vida. O conceito de violência abrange outras ações humanas que geram danos em diferentes perspectivas, de modo que os dados apresentados mostram apenas um dos ângulos da violência na sociedade brasileira.

Em contrapartida, o número de Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI) cresceu exponencialmente no mesmo intervalo, chegando a 7,9 por 100 mil habitantes, como se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Taxa de Homicídios e MVCI no período de 2014 a 2019



Fonte: Cerqueira (2021).

Por “Mortes Violentas por Causa Indeterminada”, compreende-se os óbitos que não tiveram suas causas identificadas, mas que foram decorrentes de lesão provocada por violência. Cerqueira (2013) considera que são homicídios ocultos, pois não foram registrados como tal, o que demonstra a fragilidade dos registros oficiais, ao mesmo tempo em que pode caracterizar a subnotificação de homicídios. Esse crescimento de MVCI é ainda mais expressivo em relação a alguns grupos, como mulheres, negros e jovens:

Tabela 1 – MVCI e Homicídios por variáveis (2018 e 2019)

Variáveis selecionadas	2018			2019			Cresc. MVCI (%)
	MVCI	Homicídios	MVCI/H (%)	MVCI	Homicídios	MVCI/H (%)	
Mulheres	3.090	4.519	68,4	3.756	3.737	100,5	21,6
Homens	9.176	53.306	17,2	12.820	41.692	30,7	39,7
Não-Negros	5.148	12.729	40,4	6.311	10.217	61,8	22,6
Negros	6.820	43.890	15,5	10.045	34.466	29,1	47,3
Armas de fogo	1.335	41.179	3,2	1.991	30.825	6,5	49,1
Indígenas	36	240	15	43	186	23,1	19,4
Juventude	2.535	30.873	8,2	3.991	21.897	18,2	57,4

Fonte: Cerqueira (2021, p. 21).

Entre as mulheres, o número de MVCI quase se igualou ao número de homicídios em 2019, de modo que a taxa real de mulheres vítimas de homicídios pode chegar ao dobro da taxa atualmente registrada. Quanto à população negra, o número de homicídios ultrapassa o triplo do número de vítimas não negras. Os dados também mostram que homicídios de jovens, considerando indivíduos entre 15 e 29 anos, tiveram o maior aumento de MCVI.

Não obstante esse cenário, segundo Chauí (2011), no Brasil, existe o mito da não violência, que consiste em uma autoimagem de um povo generoso e pacífico, onde não existe racismo, machismo e nenhuma forma de discriminação, assim como todos são tratados de forma igualitária.

Para Chauí (2011), esse mito existe desde a colonização do Brasil e permanece até hoje em decorrência dos mecanismos ideológicos de conservação. O primeiro mecanismo é o da exclusão do agente violentador da nação brasileira. O segundo mecanismo é o da distinção, a partir do qual a violência é vista como acidental e não essencial. O terceiro mecanismo é jurídico, assimilando violência à criminalidade, o que legitima a ação da polícia contra grupos minoritários, como pobres, negros, moradores de rua e favelados. O quarto mecanismo é sociológico, compreendendo a violência como fenômeno momentâneo. O quinto mecanismo é a inversão do real, responsável por dissimular comportamentos como se não fossem violentos:

Assim, por exemplo, o machismo é colocado como proteção natural à natural fragilidade feminina, esta proteção inclui a ideia de que as mulheres precisam ser protegidas de si próprias, pois, como todos sabem o estupro é um ato feminino de provocação e sedução; o paternalismo branco é visto como proteção para auxiliar a natural inferioridade dos negros; a repressão contra os homossexuais é considerada proteção natural aos valores

sagrados da família e, agora, da saúde e da vida de todo gênero humano ameaçado pela Aids, trazida pelos degenerados; a destruição do meio ambiente é orgulhosamente vista como sinal de progresso e civilização, etc. (CHAUÍ, 2011, p. 383).

Esses mecanismos são, de fato, formas de violência criadas para manter a falsa percepção de um país sem violência e afastar a concepção de que essa é criada pela própria estrutura da sociedade, a partir de sua organização social, política e econômica. Sendo assim, a violência na sociedade brasileira é estrutural:

Entende-se como aquela que oferece um marco à violência do comportamento e se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão de grupos, classes, nações e indivíduos, aos quais são negadas conquistas da sociedade, tornando-os mais vulneráveis que outros ao sofrimento e à morte. (MINAYO, 1994, p. 8).

Logo, a reprodução das desigualdades, por meio das violências, é pressuposto para manutenção e desenvolvimento do sistema e das relações de poder vigentes. Do mesmo modo, a omissão do Estado na garantia de direitos sociais também é uma forma de reproduzir violências.

Por conseguinte, a violência é condição necessária para a existência do Estado, pois é a instituição que reivindica o monopólio do uso legítimo da violência:

Em nossa época, [...] deve-se conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física. E, com efeito, é próprio de nossa época o não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser nos casos em que o Estado a tolere: o Estado se transforma, portanto, na única fonte do 'direito' à violência. (WEBER, 1974, p. 59).

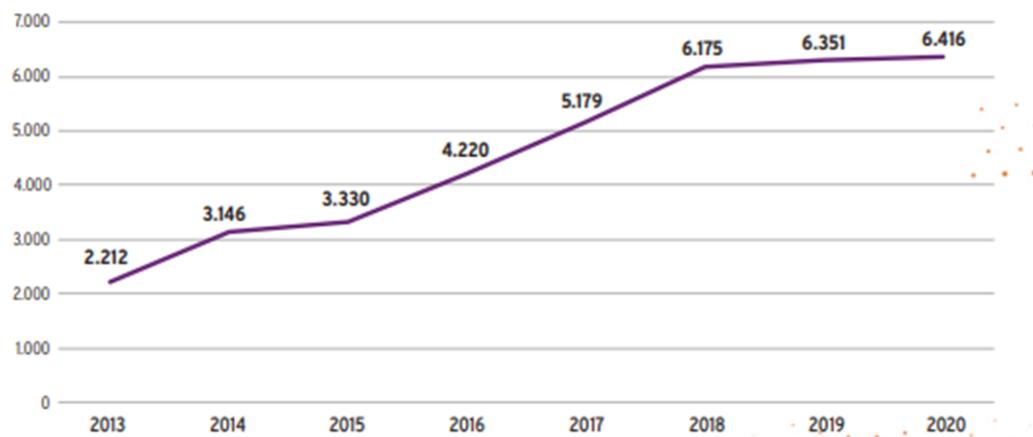
Portanto, o Estado utiliza a sua força física legitimada para se manter como instituição dominante que utiliza da coerção com o intuito de submeter os dominados à sua autoridade. A dominação exercida, por meio da imposição de determinados comportamentos, fortalece os que já detêm o poder. (MIGUEL, 2016).

O conceito de Estado para Weber corrobora, especialmente, o mecanismo jurídico para manutenção do mito da não violência suscitado por Marilena Chauí, no sentido de que, mesmo agindo violentamente, a atuação do Estado é naturalizada em defesa da luta contra o crime. Ocorre que a ideia de criminalidade é direcionada a grupos vulnerabilizados, sobretudo, pobres e negros, como ocorre na realidade brasileira, de forma que o poder se torna um necropoder,

no qual o Estado é responsável por decidir quem vive e quem morre. (MBEMBE, 2016).

A violência estrutural e dirigida do Estado brasileiro é evidenciada nos dados referentes às Mortes em Decorrência de Intervenções Policiais³ (MDIP), que atingiram a média de 17,6 mortes por dia em 2020, totalizando 6.416 vítimas fatais no ano, o que representa o maior índice desde que esses dados passaram a ser monitorados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2013. (BUENO *et al.*, 2021a):

Gráfico 2 – Mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil, de 2013 a 2020

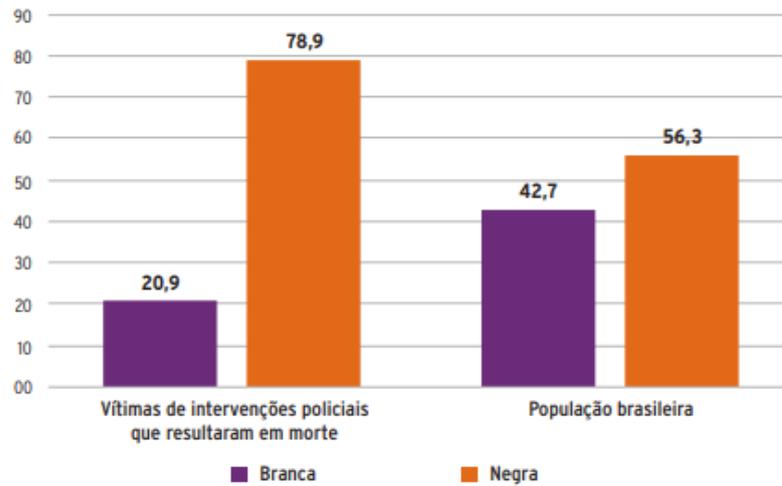


Fonte: Bueno *et al.* (2021a, p. 59).

Além de representar um número elevado, a incidência de mortes provocadas por policiais corrobora a desigualdade racial enraizada na sociedade brasileira. Do total de vítimas, 78,9% são negras, o que equivale a uma taxa de letalidade policial entre negros de 4,2 vítimas a cada 100 mil, ao passo que entre brancos a taxa é de 1,5 a cada 100 mil, 2,8 vezes inferior à taxa entre negros. (BUENO *et al.*, 2021):

³ O estudo inclui policiais civis e militares. (BUENO *et al.*, 2021a, p. 59).

Gráfico 3 – Raça/cor das vítimas de intervenções policiais com resultado morte e população brasileira



Fonte: Bueno *et al.* (2021a, p. 67).

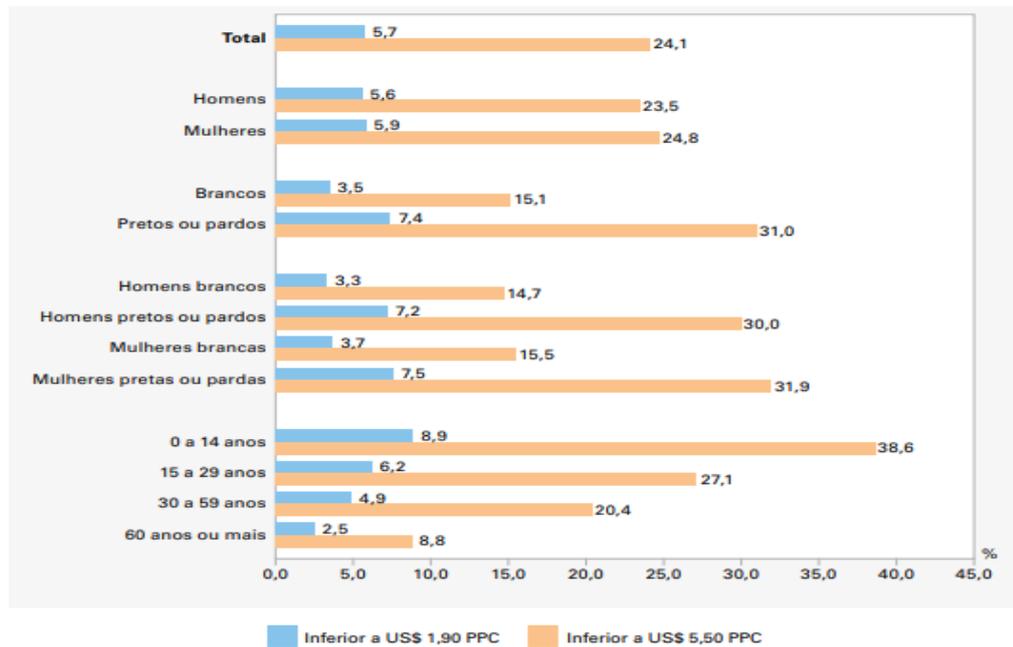
Desse modo, constata-se que o uso da forma legítima do Estado Brasileiro tem orientação racial, considerando que essa discrepância é desproporcional ao total de negros no país que corresponde a 56,3 % dos brasileiros.

O viés racial na atuação policial repercute no sistema prisional brasileiro, em que os negros representaram 66,3% da população carcerária. (BUENO *et al.*, 2021a). Esse dado indica que existe quase o dobro de pessoas negras encarceradas em relação ao número de não negras, destacando a percepção do Estado em relação ao perfil populacional alvo da sua ação violenta.

Simultaneamente, observa-se que a desigualdade social também é estruturada pela perspectiva racial, uma vez que as taxas de extrema pobreza e pobreza⁴ entre pretos e pardos representam mais que o dobro das observadas para brancos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021), de acordo com o Gráfico 4: 7,4% entre pretos e pardos são extremamente pobres (contra 3,5% entre brancos) e 31,0% são pobres (contra 15,1% entre os brancos). Na análise combinada de sexo e cor ou raça, foram as mulheres pretas e pardas que apresentaram maiores incidências de pobreza (31,9%) e extrema pobreza (7,5%).

⁴ Considera-se os critérios do Banco Mundial, de renda per capita diária inferior a US\$ 5,50 para pobres e US\$ 1,90 para extremamente pobres. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011, p. 59).

Gráfico 4 – Rendimento domiciliar por variáveis



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2011, p. 66).

Não obstante, o cenário atual brasileiro é retratado por contrarreformas neoliberais⁵ que agravam as desigualdades já existentes, como o congelamento dos investimentos nas políticas públicas⁶, o desmonte de políticas sociais e os esforços para a privatização de serviços públicos. O projeto neoliberal em curso fortalece a concentração de renda em uma pequena parcela da população, ao passo que a outra parte suporta os efeitos contraditórios do sistema.

Dessa forma, a estrutura da sociedade brasileira é sustentada pelas desigualdades sociais e opressões de grupos demarcados pela raça, pelo gênero e pela classe, enraizadas nas instituições e no contexto político, econômico e cultural. Negros, pobres e mulheres sofrem violências continuadas que são naturalizadas de tal modo que estão em constante evolução, pois o Estado brasileiro, no lugar de garantidor do bem-estar desses grupos, torna-se o propulsor das arbitrariedades.

A concepção de violência na sociedade brasileira, contudo, não é exclusiva da história recente, visto que tem sua origem na descoberta do Brasil, mesmo momento em que foi elaborado o mito da não violência. Esse processo de

⁵ Como exemplos, a Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017b), e Reforma da Previdência, por Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. (BRASIL, 2019b).

⁶ O teto de gastos públicos foi consolidado pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2016a).

colonização foi marcado pela violência contra os povos nativos, que tiveram suas terras espoliadas e sua cultura repelida, por meio da catequização compulsória. (BERNASKI; SOCHODOLAK, 2018).

As mulheres indígenas foram reduzidas a símbolos sexuais dos colonizadores que buscavam apenas o prazer, tratando as nativas como objetos. (MINAYO, 2006).

Ainda durante a colonização, os escravos africanos tornaram-se as “vítimas preferenciais” (SCHWARTZ, 2018, p. 234), retirados da África como objetos do branco colonizador. A violência era a base da escravidão, o meio para reduzir os negros a seres sem direitos e sujeitos a todas as formas de sofrimento.

De acordo com Salles (2018), a jornada de trabalho escravo era, em média, quinze horas diárias, com alimentação precária e castigos físicos constantes. Os locais em que eram recolhidos, as senzalas coletivas, eram inóspitas, geralmente sem janelas e com pouca ventilação, divididas em cubículos onde se instalavam grupos de pessoas.

Não havia dignidade para os escravos e a condição de gênero era uma agravante para as mulheres que eram expostas a “[...] práticas específicas de dominação e violência, envolvendo ataques sexuais, formas de vigilância e, para as amas de leite⁷, restrições ao exercício da maternidade”. (TELLES, 2018, p. 102).

Outras referências históricas de violência constituem a formação da sociedade brasileira, entre as quais se menciona a Inconfidência Mineira em 1789, a Confederação do Equador em 1824 e a Guerra de Canudos em 1936, marcadas por massacres e condenações à morte executadas em locais públicos. (FAUSTO, 2001).

Em momento mais recente da história, o Golpe Militar de 1964 instaurou uma política repressiva, através de instrumentos que suprimiram direitos e garantias, assim como institucionalizou a tortura como meio de intimidação da oposição ao regime. (GOMES, 2014). Foram 21 anos de Ditadura Militar com perseguições políticas e prisões arbitrárias, além de assassinatos e desaparecimentos de opositores políticos.

⁷ Uma escravidão doméstica, idealmente doce e benevolente. No âmbito das vivências cotidianas, a ocupação de ama de leite impactou de maneira singular as experiências da maternidade e as formas de exploração dos corpos dessas mulheres. Diversamente das escravas quitandeiras e lavadeiras, que circulavam pelas imediações urbanas carregando pesados fardos, escravas domésticas, em particular mucamas e amas de leite, incumbiam-se da prestação dos serviços mais íntimos e pessoais à família senhorial. (TELLES, 2018, p. 101).

Considerando esse contexto histórico, Minayo (2006) afirma que a violência está presente em toda a história do Brasil, de forma estrutural, razão pela qual as suas diversas formas de expressão devem ser objeto de reflexão:

[...] seja quanto à aculturação dos indígenas, quanto à escravização dos negros, às ditaduras políticas, ao comportamento patriarcal e machista que perpetua abusos contra mulheres e crianças, aos processos de discriminação, racismo, opressão e exploração do trabalho. (MINAYO, 2006, p. 27).

Em sua essência, a sociedade brasileira apresenta-se como uma sociedade hierárquica, na qual sempre há uma segmentação nítida entre grupos dominantes e dominados, qualificada pelas desigualdades e concentração de riqueza em pequena parte da população. A opressão e o autoritarismo estão sobrepostos, enquanto a exclusão de determinados grupos é consentida, perpetuando e reproduzindo violências.

Ao se analisar o recorte de gênero, percebe-se que existem violências que ocorrem especificamente pelo contexto de desigualdade entre homens e mulheres, evidenciada pela posição de inferioridade das mulheres.

Nesse sentido, apesar de a violência de gênero englobar todo tipo de violência motivada pelo gênero que a vítima se identifica, esse termo será utilizado nessa pesquisa como equivalente à violência contra as mulheres em virtude do contexto histórico, social e ideológico que o permeia.

De acordo com Saffioti e Almeida (1995, p. 159) uma das características da violência de gênero é ter como finalidade “[...] a preservação da organização social de gênero, fundada na hierarquia e desigualdade de lugares sociais sexuais que subalternizam o gênero feminino”. Assim, a violência, nessa acepção, é o meio para a manutenção e reprodução da dominação-exploração que fundamenta as desigualdades entre os gêneros feminino e masculino.

O reconhecimento da violência contra as mulheres como violação aos direitos humanos, no plano internacional, ocorreu apenas em 1993, na Conferência Mundial de Direitos Humanos, em decorrência das denúncias e da atuação dos movimentos de mulheres de vários países. (BARSTED, 2012). A partir de então, as demais Conferências das Nações Unidas realizadas na década de 1990 destacaram a necessidade de os Estados-Membros adotarem a perspectiva de gênero em suas legislações e políticas como forma de eliminar a violência contra as mulheres.

No mesmo ano, a Resolução 48/104, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, proclamou a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, que reconheceu “[...] a urgente necessidade de uma aplicação universal às mulheres dos direitos e princípios relativos à igualdade, segurança, liberdade, integridade e dignidade de todos os seres humanos”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022a).

Esses princípios subsidiaram a elaboração da Convenção Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, intitulada “Convenção de Belém do Pará”, que tratou especificamente sobre a “violência contra a mulher”, objetivando “prevenir, punir e erradicar todas as formas de violência contra a mulher, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, constitui positiva contribuição no sentido de proteger os direitos da mulher e eliminar as situações de violência contra ela”. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1994).

A Convenção de Belém do Pará foi uma das fontes de inspiração para a Lei Maria da Penha, promulgada em 2006, no Brasil, focada na violência doméstica e familiar contra a mulher, uma das formas de violência de gênero. A elaboração de uma lei específica para a violência doméstica e familiar no âmbito brasileiro justificase pela naturalização e banalização dessa forma de violência na sociedade brasileira, que possui um padrão de “domesticidade” da violência contra as mulheres. (BARSTED, 2012).

A violência doméstica e familiar contra mulheres é concebida na Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006) como uma ação ou omissão que cause a qualquer mulher danos em diferentes graus, seja em relação à integridade física, aos bens materiais ou aos bens imateriais, que pode ocorrer no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida.

No contexto da violência de gênero, a violência interpessoal, que ocorre no ambiente doméstico ou familiar, é a responsável pela maioria dos feminicídios no país. Em 2020, 81,5% das vítimas foram mortas pelo parceiro ou ex-parceiro íntimo (BUENO *et al.*, 2021a), o que posiciona a família como uma das principais instituições que perpetuam a opressão de gênero.

A tolerância da sociedade em relação a essas formas de violências é mais um fator que evidencia a posição social das mulheres, que são

responsabilizadas por serem vítimas. O último Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2014, p. 3), destacou a culpabilização de mulheres. Do total de entrevistados, 63% concordaram, total ou parcialmente, que “[...] casos de violência dentro de casa devem ser discutidos somente entre os membros da família”. Outrossim, 89% dos entrevistados consentiram que “[...] a roupa suja deve ser lavada em casa” e 82% que “em briga de marido e mulher não se mete a colher”. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p. 3).

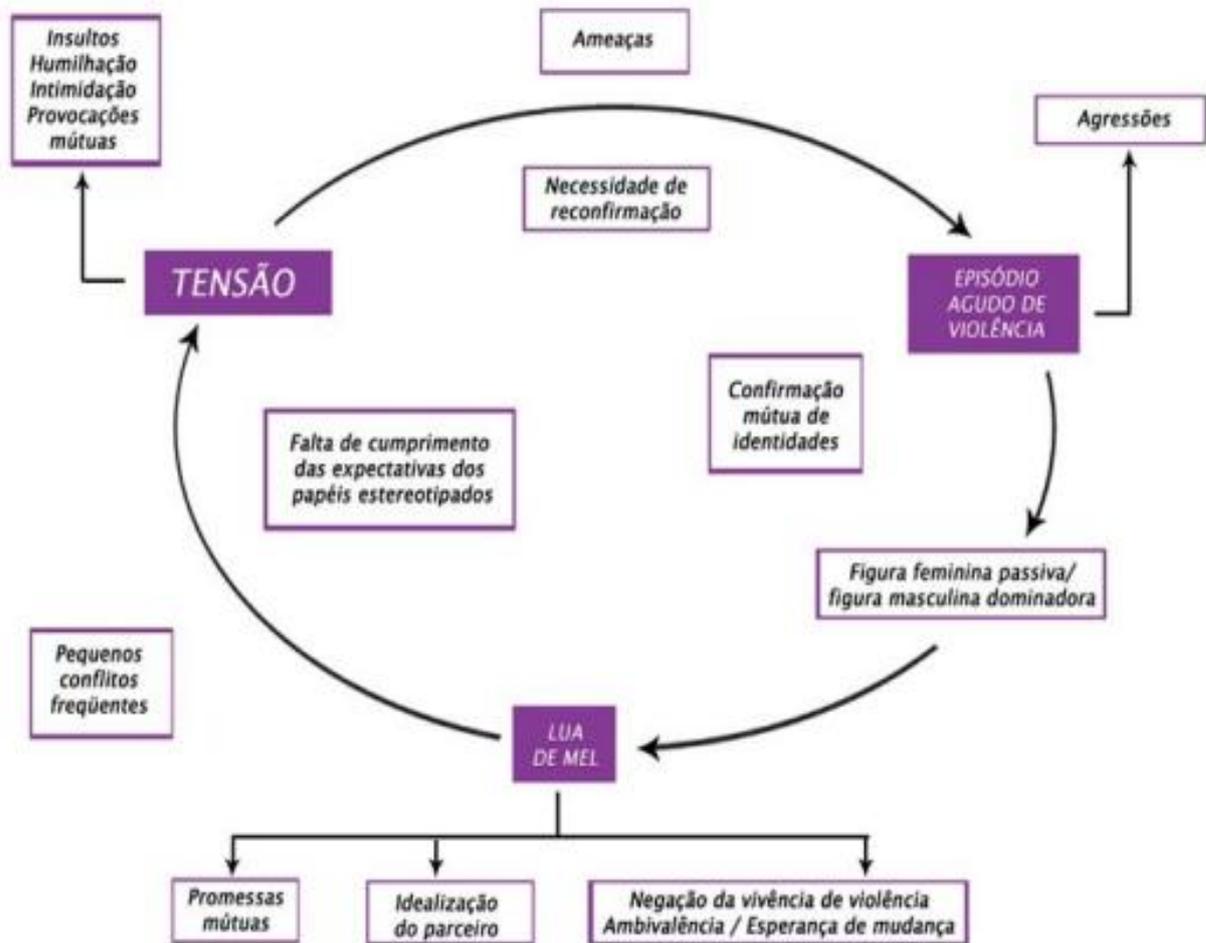
Dessa forma, as violências doméstica e familiar contra as mulheres são tratadas como assunto de natureza privada, o que dificulta o seu rompimento, pois as mulheres são estigmatizadas e julgadas por denunciarem as agressões.

Para Saffioti (2015), quando a violência ocorre no interior de uma relação de afeto, a sua ruptura torna-se ainda mais complexa quando não há intervenção externa. Em regra, enquanto não houver ajuda externa, o percurso violento que as mulheres enfrentam no relacionamento é instável, alternando momentos de apaziguamento e de hostilidade com os seus agressores.

Esses movimentos inconstantes e progressivos que caracterizam um relacionamento agressivo são explicados pela Teoria do Ciclo da Violência, formulada inicialmente pela psicóloga estadunidense Lenore Walker em 1979. Em sua pesquisa, com aproximadamente 400 mulheres, Walker analisou diversas experiências para detalhar como ocorre o ciclo da violência. (WALKER, 2009).

A Teoria explica que o ciclo é formado por três fases que são repetidas inúmeras vezes até que as mulheres consigam rompê-lo ou até a ocorrência do feminicídio. As etapas são conexas entre si e complementares, possibilitando a manutenção prolongada do ciclo, como retrata a figura 1:

Figura 1 – Ciclo da Violência



Fonte: Lucena *et al.* (2016, p. 142).

A primeira fase desse ciclo é a intensificação da tensão, quando o homem tenta exercer o controle sobre a vida da mulher, agindo de forma autoritária e explosiva. Nessa fase, a mulher age para se adequar às exigências do homem, minimiza as atitudes ofensivas e se responsabiliza pelos comportamentos do companheiro, visando acalmá-lo e manter o relacionamento.

A violência física não costuma ser a primeira expressão da violência doméstica e familiar, que é precedida de comportamentos abusivos, de difícil percepção pelas vítimas. Silva *et al.* (2007, p. 99) salienta que “[...] a violência se inicia de uma forma lenta e silenciosa, que progride em intensidade e consequências”.

Essa etapa é caracterizada pela manifestação das violências psicológica e moral, por meio de humilhações, ameaças, cobranças, insultos e outras condutas

que pretendem atingir o psicológico e a honra subjetiva das mulheres, provocando sentimentos como medo, angústia e diminuição da autoestima.

Ao mesmo tempo, o agressor não admite que sua postura é violenta, minimizando a gravidade dos episódios agressivos, justificando-se com pretextos relativos a fatores externos, como álcool, problemas no trabalho, doença, ou transferindo a responsabilidade dos seus atos para a vítima. (ROCHA, 2007). O comportamento da mulher torna-se argumento para legitimar a violência.

A culpabilização da mulher é uma maneira de dar continuidade ao ciclo, como aduz Dias (2007, p. 19):

O homem sempre atribui a culpa à mulher, tenta justificar seu descontrole na conduta dela: suas exigências constantes de dinheiro, seu desleixo para com a casa e os filhos. Alega que foi a vítima quem começou, pois não faz nada certo, não faz o que ele manda. Ela acaba reconhecendo que em parte a culpa é sua. Assim o perdoa. Para evitar nova agressão, recua deixando mais espaço para a agressão. O medo da solidão a faz dependente, sua segurança resta abalada. A mulher não resiste à manipulação e se torna prisioneira da vontade do homem, surgindo o abuso psicológico.

Dessa forma, pelo contexto da relação de afeto, as mulheres não percebem que estão sendo vítimas de violências, acreditam que seja uma tensão passageira e silenciam as situações vivenciadas, inclusive para pessoas próximas.

Após um período indeterminado de tensão, a segunda fase do ciclo se inicia com a explosão da violência, sinalizada por agressões físicas. Essa etapa surge quando a mulher já está fragilizada pelas violências sofridas na primeira fase do ciclo e o homem passa a agir de forma ainda mais severa, com o propósito de submeter a vítima ao seu domínio.

A mulher, então, pode se perceber como vítima nessa circunstância e cogitar a procura por ajuda externa, impulsionada pelo medo e sofrimento gerados em decorrência da violência física.

Contudo, na iminência de uma reação da vítima ou intervenção externa, o agressor demonstra um suposto arrependimento, iniciando a fase de lua de mel. Nesse momento, o homem pede perdão à mulher e se comporta de forma amável e pacífica, buscando evitar o afastamento da vítima. Esta, por sua vez, supõe que os comportamentos agressivos não irão se repetir e que o relacionamento será saudável a partir de então.

Nessa terceira fase, o homem se mostra solícito e disposto a mudar as suas atitudes. As expectativas criadas por essas promessas levam ao perdão da vítima e à desistência em procurar ajuda.

Ocorre que depois de conseguir o perdão da vítima e apaziguada a situação, inicia-se um novo período de tensão, retornando à primeira fase e posteriormente, seguindo para as demais fases de forma contínua até que o ciclo seja rompido.

Esse rompimento, no entanto, é um processo complexo, que não depende apenas da reação da vítima. A permanência em um relacionamento agressivo não pode ser atribuída à passividade ou à mera escolha da mulher. São diversos os aspectos que influenciam a ruptura do ciclo da violência, como destaca Rocha (2007, p. 81):

A saída da relação de dominação e violência envolve múltiplos elementos, dentre os quais o reconhecimento dos direitos das mulheres pela sociedade e pelo Estado, colocando a seu serviço os recursos institucionais e as políticas públicas necessários para romper com a violência e com o parceiro. Trata-se de deslocar o foco sobre a ruptura como responsabilidade exclusiva da mulher, o que reitera os estereótipos de sua culpabilização (porque permanece na relação violenta), ou de passividade, masoquismo (ela fica porque gosta de apanhar) e submissão.

Por isso, não se pode tratar a mulher em situação de violência doméstica e familiar como um ser inerte e passivo. Por estar inserida no contexto da violência de gênero, é preciso compreender que o seu rompimento passa por estereótipos e barreiras que vão além da relação da mulher com seu agressor. Isso significa que a interrupção do ciclo da violência depende da responsabilidade social nesse processo, a partir da compreensão de que consiste em um problema social, não se restringindo à vida privada.

Dessa forma, a violência de gênero também é essencialmente estrutural, pois é fruto de relações sociais desiguais. Nesse entendimento, para o seu enfrentamento, a violência de gênero precisa ser percebida a partir da perspectiva sócio-histórica que sustenta a estrutura responsável por naturalizar e perpetuar comportamentos agressivos contra as mulheres. Além disso, é preciso entender que a violência contra as mulheres perpassa por diversos fatores que influenciam no modo como a violência é percebida pelas vítimas e pela sociedade e, portanto, precisam ser considerados na atuação do Estado em relação ao problema social.

2.2 Patriarcado, dominação masculina e sujeição feminina

A desigualdade entre homens e mulheres, sinalizada pela figura da mulher como um ser dependente, está presente na história de diversas sociedades e culturas que consolidaram a submissão das mulheres aos homens, por meio de instrumentos sociais legitimadores dessa condição.

Contudo, Engels (1984) expressa que houve um momento histórico em que os povos antigos, como os germanos, reconheciam a descendência apenas pela linha feminina. Por conseguinte, as mulheres eram respeitadas, devotadas e consideradas sagradas, além de serem ouvidas nos assuntos mais importantes e representarem a autoridade da casa.

Com a abolição do direito materno e a substituição pela filiação masculina e pelo direito hereditário paterno, o homem passou a ocupar a posição mais importante na família. Engels (1984, p. 61) afirma que essa foi a maior derrota da história do sexo feminino:

O desmoronamento do direito materno, a grande derrota histórica do sexo feminino em todo o mundo. O homem apoderou-se também da direção da casa; a mulher viu-se degradada, convertida em servidora, em escrava da luxúria do homem, em simples instrumento de reprodução.

Simultaneamente, a monogamia foi instituída pelos homens, mas restrita apenas às mulheres, que se tornam propriedades de um só homem. A fidelidade conjugal, portanto, não é fruto de um acordo entre homens e mulheres. Na verdade, ela surge como forma de domínio, estabelecendo o conflito entre sexos. (ENGELS, 1984).

Essa nova configuração da família é marcante na Roma Antiga, onde a figura do chefe de família era supervalorizada, com poderes para castigar e condenar suas esposas e filhas, sem possibilidade de ter a decisão revista. Coulanges (2007, p. 80) relata que o chefe da casa possuía um direito de justiça absoluto, sem apelação: “Podia condenar à morte, como fazia o magistrado na cidade; nenhuma autoridade tinha direito de modificar sua sentença.”

A opressão contra as mulheres também era uma realidade na Grécia, como retrata Simone de Beauvoir (2009, p. 129):

Em Atenas, a mulher era encerrada em seus aposentos, adstrita por leis a uma disciplina severa e fiscalizada por magistrados especiais. Durante toda sua existência, ela permanece menor; é dependente do poder de seu tutor: pai ou marido, ou herdeiro do marido, ou na ausência de um desses, do Estado por intermédio de funcionários públicos.

Lerner (2019) entende que antes da existência da civilização ocidental, a sexualidade da mulher, abrangendo as capacidades sexuais, reprodutivas e seus serviços, já era considerada mercadoria. Em razão disso, as mulheres vivem sem liberdade, quando comparadas aos homens. O controle de sua sexualidade por outros a deixou em desvantagem, inclusive do ponto de vista psicológico.

Pateman (1993), em sua crítica ao contrato social⁸, característica do liberalismo, evidencia que as mulheres foram excluídas do contrato original, celebrado e contado por homens. Às mulheres restaram os contratos matrimoniais e de prostituição, que têm como objeto a sexualidade feminina. A diferença sexual foi ressignificada em diferença entre a liberdade dos homens e a sujeição das mulheres:

A diferença sexual é uma diferença política; a diferença sexual é a divisão entre liberdade e sujeição. As mulheres não participaram do contrato original através do qual os homens transformam sua liberdade natural na segurança da liberdade civil. As mulheres são o objeto do contrato. O contrato sexual é o meio pelo qual os homens transformam seu direito natural sobre as mulheres na segurança do direito patriarcal civil. (PATEMAN, 1993, p. 21).

Por configurarem objetos e propriedades dos homens, os corpos das mulheres poderiam ser acessados livremente, como é manifestado pelas diversas formas de violências contra as mulheres. A naturalização da ideia de posse e poder dos homens em relação às mulheres foi estendida à violação de seus corpos.

As instituições sociais⁹ eram omissas às situações de violências de gênero, enquanto as mulheres não tinham qualquer amparo em relação às agressões sofridas e deveriam aceitar a submissão à autoridade masculina. Conforme ensina Bourdieu (2012), a família é a principal reprodutora da

⁸ Pateman (1993) demonstra que contratualistas como Hobbes, Locke e Rousseau retratam a posição subserviente da mulher em suas teorias. Hobbes mostra-se contraditório ao sugerir que as mulheres aceitam livremente a submissão no casamento civil, ignorando que a posição inferior da mulher em relação ao homem remete ao estado de natureza; Locke conceitua homens como indivíduos caracterizados pela igualdade e liberdade no estado de natureza e Rousseau trata a sociabilidade humana como inerente ao homem, enquanto as mulheres são concebidas como desconhecedoras da moral.

⁹ Para Alves e Pitanguy (1981, p. 55), “[...] a política, o sistema jurídico, a religião, a vida intelectual e artística, são construções de uma cultura predominantemente masculina”.

naturalização da dominação masculina, visto que “[...] é na família que se impõe a experiência precoce da divisão sexual do trabalho e da representação legítima dessa divisão, garantida pelo direito e inscrita na linguagem”. (BOURDIEU, 2012, p. 103).

Lerner (2019) explica que a família é a unidade básica da criação do patriarcado, encarregada de expressar e gerar regras e valores patriarcais. Sua estrutura varia conforme o tempo e local, mas a dominação masculina permanece. Ela é o reflexo da ordem do Estado e também produtora e fortalecedora dessa ordem.

Nesse contexto, Simone de Beauvoir, ao analisar por que as mulheres são consideradas inferiores aos homens, compreende que ser mulher é definido como ser o outro, utilizando como referência o homem. Este é o sujeito e a mulher, o objeto. Ser mulher é o não ser homem, o que adquire um aspecto negativo em contraponto à categoria positiva que é o homem:

O homem representa a um tempo o positivo e o neutro, a ponto de dizermos ‘os homens’ para designar os seres humanos, tendo-se assimilado ao sentido singular do vocábulo vir o sentido geral da palavra homo. A mulher aparece como o negativo, de modo que toda determinação lhe é imputada como limitação, sem reciprocidade. (BEAUVOIR, 2009, p. 15-16).

A autora, então, investiga a razão da subordinação das mulheres, considerando que não existe uma essência feminina pré-estabelecida. No aspecto biológico, apesar de existirem naturezas femininas e masculinas, essas diferenças não explicam o fato das mulheres serem consideradas inferiores. (BEAUVOIR, 2009). Esse complexo de inferioridade, assimilado pelas próprias mulheres, é resultado de um contexto histórico que valoriza a virilidade em detrimento da feminilidade. Do mesmo modo, essa desigualdade não pode ser explicada pela questão econômica, pois é evidente em diversos outros contextos.

Não existe, portanto, justificativa válida para a superioridade masculina, tendo em vista que todos os discursos foram construídos a partir da perspectiva masculina, o que explica o apagamento das mulheres da história. Desse modo, as diferenças de gênero são consequência de uma construção cultural, fruto de um processo social, que estabelece a diferenciação de papéis entre homens e mulheres, consolidando a dominação masculina como algo natural.

Por isso, Beauvoir (2009, p. 361) expressa: “[...] ninguém nasce mulher, torna-se mulher”. A essência feminina é construída, e o ser mulher é resultado das

experiências vividas, desde a infância até as escolhas da vida adulta. São nas relações sociais que são definidas as características como femininas ou masculinas, e nas quais as diferenças passam a ser definidas como inferiores ou superiores.

É por meio dessa construção que é exigido da mulher um comportamento passivo e frágil, enquanto o homem deve ser viril e expressar os sentimentos de forma agressiva. Essa criação social de papéis destinados a homens e mulheres explica a categoria gênero, conforme expressa Scott (1995, p. 75):

Ademais, o gênero é igualmente utilizado para designar as relações sociais entre os sexos. O seu uso rejeita explicitamente as justificativas biológicas, como aquelas que encontram um denominador comum para várias formas de subordinação no fato de que as mulheres têm filhos e que os homens têm uma força muscular superior. O gênero se torna, aliás, uma maneira de indicar as 'construções sociais' – a criação inteiramente social das ideias sobre os papéis próprios aos homens e às mulheres. É uma maneira de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas dos homens e das mulheres.

A noção de gênero trazida por Scott (1995) esclarece que não se pode atribuir ao sexo, aspecto biológico, as diferenças entre homens e mulheres, e sim ao cenário histórico, social e cultural no qual as pessoas estão inseridas e que efetivamente formam a identidade de homens e mulheres. Através de símbolos e conceitos normativos, as noções de masculinidade e feminilidade são determinadas, não só no ambiente familiar, mas também no mercado de trabalho, no sistema educacional e na política.

Essa concepção é amparada por uma ideologia, que é a patriarcal, entendida como uma fase histórica vigente marcada pela supremacia masculina. A representação de gênero na sociedade patriarcal é caracterizada pela diminuição do feminino e pela imagem de superioridade masculina, o que implica tratamento desigual e desrespeito a direitos fundamentais, que mesmo positivados, ainda são constantemente violados em questões que envolvem gênero.

Conforme Saffioti (2015), a ideologia patriarcal, que integra o conceito de gênero, sustenta uma estrutura de poder em que as mulheres estão situadas muito abaixo dos homens em todos os aspectos da vida, resultado de uma construção histórica, que estabeleceu uma hierarquia social entre homens e mulheres.

É nessa estrutura de poder que a violência de gênero se torna um mecanismo de manutenção das relações de poder. (ROCHA, 2007). A violência, pois, é estrutural, decorrente das desigualdades que sustentam os sistemas de

dominação-exploração, entre eles o patriarcado. E são essas desigualdades que precisam ser enfrentadas para possibilitar o enfraquecimento das relações de poder.

Ao definir gênero, Scott (1995) ressalta a categoria como uma forma de significar as relações de poder. O processo social das relações de gênero é legitimador da ordem social, do mesmo modo que constrói e distribui esse poder. E essa relação entre gênero e política é recíproca, pois um cria o outro e são utilizados como argumentos justificadores em seus contextos.

Para Bourdieu (2012, p. 45) os papéis sociais estabelecidos reproduzem a ideia de dominação masculina:

A dominação masculina encontra assim reunidas todas as condições de seu pleno exercício. A primazia universalmente concedida aos homens se afirma na objetividade de estruturas sociais e de atividades produtivas e reprodutivas, baseadas em uma divisão sexual do trabalho e produção e reprodução biológica e social, que confere ao homem a melhor parte, bem como nos esquemas imanentes a todos os habitus.

Bourdieu (2012) trata a dominação masculina como uma forma de violência simbólica que é enraizada e disseminada pelas estruturas, como a família, a igreja, a escola e o Estado. Essas instituições defendem e reproduzem a superioridade masculina de tal modo que a submissão da mulher é naturalizada e não precisa ser justificada, uma vez que está presente na estrutura social em forma de símbolos:

A ordem social funciona como uma imensa máquina simbólica que tende a ratificar a dominação masculina sobre a qual se alicerça: é a divisão social do trabalho, distribuição bastante estrita das atividades atribuídas a cada um dos dois sexos, de seu local, seu momento, seus instrumentos; é a estrutura do espaço, opondo o lugar de assembleia ou de mercado, reservados aos homens, e a casa, reservada às mulheres; ou, no interior desta, entre a parte masculina, com o salão, e a parte feminina, com o estábulo, a água e os vegetais; é a estrutura do tempo, a jornada, o ano agrário, ou o ciclo de vida, com momentos de ruptura, masculinos, e longos períodos de gestação, femininos. (BOURDIEU, 2012, p. 18).

A violência simbólica, por sua vez, legitima as violências reais contra as mulheres a ponto de não serem contestadas pelos sujeitos envolvidos, incluindo as vítimas. Por isso, Bourdieu (2012) busca compreender a razão desses símbolos e como eles determinam a supremacia masculina, a partir do estudo de uma sociedade androcêntrica, qualificada por centralizar o homem na ordem social¹⁰.

¹⁰ No início de sua obra, Bourdieu (2012, p. 15) esclarece que fará uma: “[...] análise etnográfica das estruturas objetivas e das formas cognitivas de uma sociedade histórica específica, ao mesmo tempo exótica e íntima, estranha e familiar, a dos berberes da Cabília, como instrumento de um

Bourdieu (2012) demonstra que os símbolos limitam o espaço da mulher ao âmbito privado, destinado à reprodução, enquanto os homens são educados para ocupar os espaços públicos, relacionados à produção. Essa dicotomia é visível nos espaços de produção simbólica, como a mídia e no campo literário e artístico. Do mesmo modo, os ambientes destinados aos homens são decorados de forma a expressar dureza e virilidade, ao passo que os lugares denominados femininos devem possuir cores mais suaves e objetos que manifestem fragilidade e frivolidade.¹¹

Essa oposição entre masculino e feminino também é verificada na divisão sexual do trabalho em que a posição mais elevada sempre é alusiva ao homem e posições subalternas associadas às mulheres. (BOURDIEU, 2012). Ainda no ambiente de trabalho ou em debates públicos, as opiniões femininas não são prestigiadas, sempre em benefício da imposição masculina.

A exclusão das mulheres de espaços de poder é consequência da violência simbólica que não opera de forma consciente, mas que está presente de diversas formas no cotidiano das relações sociais:

Seria necessário enumerar todos os casos em que os homens mais bem-intencionados (a violência simbólica, como se sabe, não opera na ordem das intenções conscientes) realizam atos discriminatórios, excluindo as mulheres, sem nem se colocar a questão, de posições de autoridade, reduzindo suas reivindicações a caprichos, merecedores de uma palavra de apaziguamento ou de um tapinha na face, ou então, com intenção aparentemente oposta, chamando-as e reduzindo-as, de algum modo, à sua feminilidade, pelo fato de desviar a atenção para seu penteado, ou para tal ou qual traço corporal, ou de usar, para se dirigir a elas, de termos familiares (o nome próprio) ou íntimos ("minha menina", "querida" etc.) mesmo em uma situação "formal" (uma médica diante de seus pacientes), ou outras tantas "escolhas" infinitesimais do inconsciente que, acumulando-se, contribuem para construir a situação diminuída das mulheres e cujos efeitos cumulativos estão registrados nas estatísticas da diminuta representação das mulheres nas posições de poder, sobretudo econômico e político. (BOURDIEU, 2012, p. 74-75).

Desse modo, mesmo de forma inconsciente, mulheres e seus atributos intelectuais são desrespeitados, em virtude dos estereótipos determinados pela

trabalho de socioanálise do inconsciente androcêntrico capaz de operar a objetivação das categorias deste inconsciente."

¹¹ Em analogia à análise de Bourdieu, ressalta-se que as cores rosa e azul são utilizadas em nossa sociedade com o objetivo de evidenciar características estabelecidas como femininas ou masculinas, sendo a cor rosa destinada às meninas e a cor azul, aos meninos. Essa referência foi usada no dia da posse da ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos no governo de Jair Bolsonaro, Damares Alves, como forma de evidenciar a aversão dessa gestão à discussão de gênero como construção social. (DAMARES..., 2019).

dominação masculina. A elas são destinadas tarefas consideradas inferiores, que não exijam muitas qualificações. Ao mesmo tempo, a masculinidade é sinônimo de nobreza, pois suas atividades são supervalorizadas, ainda que sejam as mesmas realizadas por mulheres.

Nessa relação de dominação, as mulheres, enquanto dominadas, naturalizam os comportamentos dos dominadores, pois também foram socializadas para atenderem às expectativas do ser feminino. Em razão disso, as mulheres são responsabilizadas pelas opressões que sofrem, por aceitarem ou escolherem viver situações nas quais são submissas.

No entanto, Bourdieu (2012) explica que o comportamento submisso é consequência da estrutura de poder e que essa só se desenvolve se houver a cooperação do subordinado. Para o autor, a dominação é sustentada pela relação de cumplicidade¹² com as vítimas construída em um processo de transferência da responsabilidade da opressão para o oprimido. (BOURDIEU, 2012).

Lerner (2019, p. 296) enumera as diversas formas pelas quais a cooperação das mulheres é assegurada:

Assegura-se essa cooperação por diversos meios: doutrinação de gênero, carência educacional, negação às mulheres do conhecimento da própria história, divisão de mulheres pela definição de “respeitabilidade” e “desvio” de acordo com suas atividades sexuais; por restrições e coerção total; por meio de discriminação no acesso a recursos econômicos e poder político e pela concessão de privilégios de classe a mulheres que obedecem.

Esses meios possibilitam o funcionamento do sistema patriarcal e a sua reprodução. Diante disso, as mulheres participam do processo de dominação masculina, pois são socializadas para cumprirem esse papel.

É o que Saffioti (1987, p. 29) nomeia de processo de construção da inferioridade, construído por pré-conceitos: “[...] negros e mulheres, assim como todas as categorias sociais discriminadas, de tanto ouvirem que são inferiores aos brancos e aos homens, passam a acreditar em sua própria ‘inferioridade’”.

Saffioti (1987) esclarece que esse processo é simultâneo ao processo de construção social da superioridade masculina, de modo que existe uma relação de dominação-exploração, em que homens e mulheres estão situados em polos

¹² Rocha (2007, p. 64) diverge da concepção de cumplicidade das mulheres, por considerar que não há cumplicidade em relações desiguais de poder. As reações contraditórias e ambíguas das mulheres vítimas da violência simbólica são efeitos da própria violência, que dificultam o seu rompimento.

diferentes. Nesses processos, os traços de personalidade são definidos e transmitidos aos filhos, em uma educação que privilegia a liberdade dos meninos e o rigor moral com as meninas.

Nesse sentido, a antinomia entre feminino e masculino estabelece separações, como critica Pateman (1996). O feminino é representado por categorias como natureza, pessoal, emocional, amor, privado, intuição, moralidade, adscrição, particular e submissão. Por outro lado, o masculino se expressa pela cultura, política, razão, justiça, público, filosofia, poder, êxito, universal, liberdade.

Essas oposições definem a dicotomia público-privado, na qual o público é o espaço de cultura, destinado aos homens, e o privado é o espaço da natureza, atribuído às mulheres:

As mulheres são incorporadas a uma esfera que ao mesmo tempo faz e não faz parte da sociedade civil, mas que está separada da esfera 'civil'. A antinomia privado/público é uma outra expressão das divisões natural/civil e de mulheres/homens. A esfera privada, feminina (natural) e a esfera pública, masculina (civil) são contrárias, mas uma adquire significado a partir da outra, e o sentido de liberdade civil da vida pública é ressaltado quando ele é contraposto à sujeição natural que caracteriza o domínio privado. (PATEMAN, 1993, p. 28).

Dessa forma, a associação do feminino com a natureza traz como consequência a naturalidade da submissão feminina, pois o natural é algo que não se pode mudar. Assim, as mulheres estariam fadadas a permanecerem no ambiente doméstico, sem direito a participarem da vida política e subordinada aos homens.

Pateman (1996) ainda explicita que essas separações decorrentes da divisão entre feminino e masculino beneficiam o liberalismo que está imbricado com o patriarcalismo. A teoria do contrato social instituiu a liberdade e a igualdade apenas aos homens, uma vez que as características definidas para o indivíduo livre são masculinas e é a subordinação feminina que possibilita que o homem alcance o poder e ocupe os espaços públicos de forma livre. No ambiente doméstico, ocupado pelas mulheres, não se aplicam os princípios contratualistas de liberdade e igualdade.

Quando mulheres reagem a essa submissão, não cumprem o padrão de comportamento pré-definido e ocupam espaços públicos, elas são punidas socialmente, como ocorre no contexto das violências em razão de gênero. De outro modo, atitudes violentas de autoria masculina são justificadas por esses estereótipos

de superioridade. Enquanto isso, mulheres são responsabilizadas pela violação que sofrem, mesmo após a morte, como destaca Saffioti (1987, p. 36):

A mulher acaba, quase sempre, sendo culpabilizada pelo seu próprio sofrimento. Se apanhou do marido, se foi por ele assassinada, é porque assim o mereceu. A polícia, a justiça, enfim, a sociedade transforma a vítima em ré, até depois da sua morte.

Portanto, a partir da compreensão de que a dominação masculina e a submissão feminina são inerentes à estrutura da sociedade, Beauvoir (2009) defende que deve haver uma transformação profunda nessa estrutura e não apenas individual. É preciso alterar a ordem machista, resgatando a perspectiva feminina, para a mulher deixar de ser o outro inferior e se constituir como sujeito, criando a sua própria história.

No mesmo sentido, Bourdieu (2012) entende que apenas uma transformação radical do modo de produção das disposições modeladas pelas estruturas de dominação pode levar à ruptura da violência simbólica. Sendo assim, enquanto os símbolos da dominação masculina forem perpetuados pelas estruturas dominantes, a violência simbólica subsistirá. É preciso, portanto, transformar e perpetuar novas tendências que retratem as mulheres como sujeitos de direitos e não objetos.

Lerner (2019) também defende que o processo de emancipação das mulheres precisa partir de uma revolução cultural capaz de transformar ou mesmo abolir o patriarcado.

Por ser uma construção sócio-histórica e cultural, as relações de gênero impostas não são fixas e podem ser modificadas, por meio dessa transformação intensa proposta por Beauvoir (2009), Bourdieu (2012) e Lerner (2019). A naturalização dessas relações deve ser desconstruída para dar espaços a novas concepções de masculinidades e feminilidades, que não sejam marcadas por desigualdades.

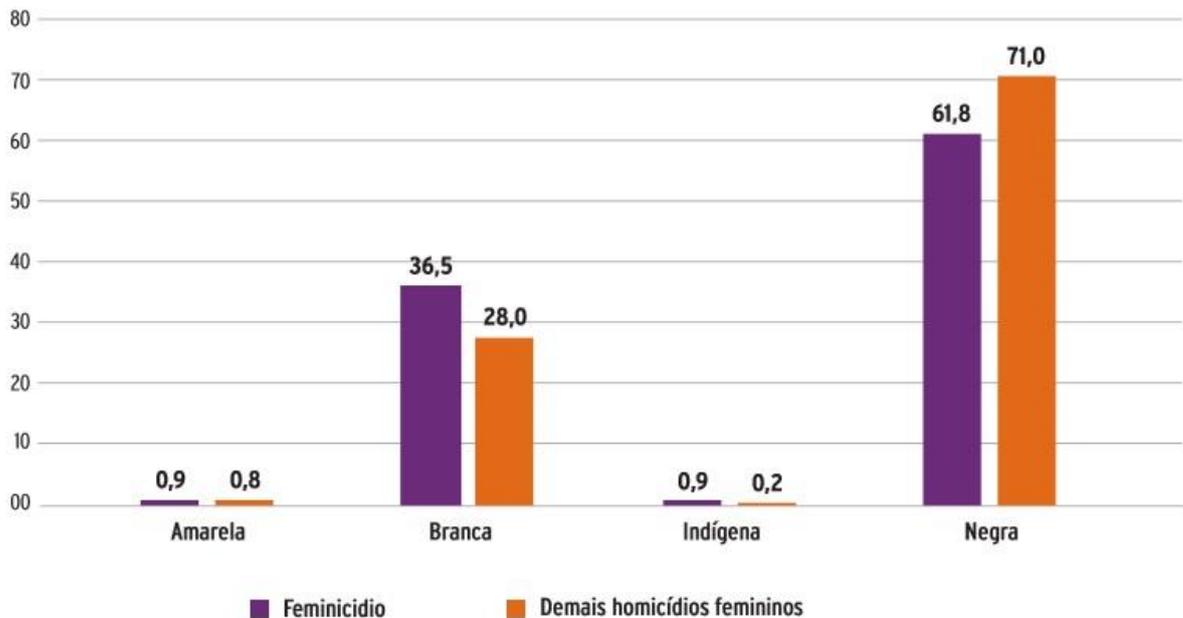
No entanto, é importante enfatizar que a dominação-exploração do homem em relação à mulher não se reporta apenas ao patriarcado. Existem outros sistemas e especificidades que determinam ou acentuam a submissão feminina e que estão interligados, de modo que devem ser enfrentados conjuntamente.

2.3 Violência de gênero e outros sistemas de dominação-exploração

A articulação entre gênero, raça e classe é responsável por intensificar as desigualdades existentes entre homens e mulheres, de modo que Saffioti (1987) denomina de um sistema único de dominação-exploração intitulado patriarcado-racismo-capitalismo. Em razão do processo simbiótico que sofreram, só é possível transformar um desses sistemas se os demais também forem alterados, visto que são inseparáveis. Da mesma forma, as políticas públicas de enfrentamento às violências contra as mulheres devem enfrentar esses sistemas para atingirem seus objetivos.

Em relação à desigualdade racial no âmbito da violência de gênero, dados oficiais do Fórum de Segurança Pública indicam um percentual de 61,8% de negras entre as mulheres vítimas de feminicídios e de outras mortes violentas intencionais, no período de 2016 a 2020, como mostra o Gráfico 5:

Gráfico 5 – Vítimas de feminicídios e demais mortes violentas intencionais de mulheres, por raça/cor, de 2016 a 2020



Fonte: Bueno *et al.* (2021a, p. 98).

Esses números são mais preocupantes quando se verifica que houve um aumento de 12,4% da taxa de homicídios de mulheres negras entre 2008 e 2018,

enquanto a taxa de homicídios de mulheres não negras reduziu 11,7%. (BUENO *et al.*, 2020).

O fato é que mulheres negras estão mais suscetíveis a sofrer violências e isso não pode ser explicado apenas pela ótica de gênero. Entretanto, ainda é predominante no Brasil o discurso de que não existe racismo, ratificado pela inexistência de consciência racial reproduzida pelas instituições sociais responsáveis por desenvolver a opinião pública.

Para enfrentar uma questão social, é preciso inicialmente reconhecê-la. Se isso não ocorrer, nada será feito para enfrentá-la, tornando o problema mais persistente e grave. Perante os dados e fatos, é manifesto que o racismo está presente em nossa sociedade e motiva a desigualdade racial refletida em diversos âmbitos sociais.

Esse senso comum que não reconhece o racismo remete à abolição da escravidão no Brasil em 1888 como momento de libertação da população negra, que supostamente passou a ser livre e ter os mesmos direitos dos demais cidadãos brasileiros. Contudo, as consequências dos anos de opressão são vivenciadas até hoje por pessoas negras.

Os efeitos são ainda mais penosos para as mulheres negras. Durante a escravidão, os senhores de escravos naturalizavam as violências sexuais contra as escravas. Mesmo após a abolição, essas mulheres continuaram tendo seus corpos violados pelos seus chefes brancos, como aborda Davis (2016) ao contar a história das mulheres negras americanas após a emancipação, experiências que não foram diferentes no Brasil. (SAFFIOTI, 1976). Mesmo alforriadas, as mulheres negras não eram ouvidas em suas denúncias e a palavra do homem branco sempre prevalecia.

Como consequência dos abusos sexuais sofridos por mulheres negras, iniciou-se um processo de miscigenação da população brasileira que passou a ser romantizado e enaltecido como sinônimo de diversidade, camuflando as circunstâncias violentas e opressivas que o originaram. Esse discurso denota uma tentativa de dissimular o racismo, a partir da ideologia da democracia racial brasileira que foi delineada pela literatura e reproduzida por grupos hegemônicos que promoveram a ideia de que não havia preconceito racial na sociedade brasileira e de que negros tinham as mesmas oportunidades que brancos.

A democracia racial, conforme Guimarães (2006), representa mais do que uma construção literária ou cultural, configurando um pacto político de inclusão das massas negras à sociedade de classes brasileira no período pós-guerra, por meio de duas vertentes:

Materialmente, a ampliação do mercado de trabalho urbano absorveu grandes contingentes de trabalhadores pretos e pardos, incorporando-os definitivamente às classes operárias e populares urbanas. [...] Simbolicamente, o ideal modernista de uma nação mestiça foi absorvido pelo Estado e as manifestações artísticas, folclóricas e simbólicas dos negros brasileiros foram reconhecidas como cultura afro-brasileira. O 'afro', entretanto, designava apenas a origem de uma cultura que, antes de tudo, era definida como regional, mestiça e, como o próprio negro, crioula. (GUIMARÃES, 2006, p. 276).

Contudo, nesse processo, não houve um projeto de construção de consciência ou identidade racial, o que é evidenciado no Golpe Militar de 1964, no qual a suposta democracia racial é identificada não mais como um ideal, mas como uma farsa para sustentar uma ideologia racista.

No contexto da Ditadura, o mito da democracia racial¹³ tornou-se a principal pauta do movimento negro, que manifestava a utilização desse dogma para negligenciar a discriminação e desigualdade racial existentes. (GUIMARÃES, 2006). Essa falsa concepção de harmonia nas relações raciais era ainda mais evidente no tratamento de mulheres pretas e mulatas, desvalorizadas e desprezadas, como denota o ditado popular usual à época que subsiste até hoje: “branca para casar, mulata para fornicar e preta para trabalhar”.

Nascimento (1978) revela a política de embranquecimento racial como forma de genocídio¹⁴ da população negra, expressa pela exploração sexual das mulheres negras por imigrantes brancos, empreendendo um processo forçado de mulatização, com a finalidade de limitar o crescimento da população negra. Em sua análise, o autor, ativista do movimento negro, fundamenta sua denúncia na redução no percentual de pretos e pardos entre os anos de 1870 e 1950, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, acentuada pela extinção do quesito raça/cor do censo no ano de 1970.

¹³ Para Guimarães (2021, p. 270), a democracia racial deve ser analisada não apenas como mito, mas também como um compromisso político de integração dos negros à sociedade de classes do Brasil pós-guerra, para gerar repercussão na simbologia nacional e na política econômica e social.

¹⁴ Nascimento (1978) utiliza o termo genocídio para enfatizar os milhões de negros que foram assassinados no Brasil, desde a escravidão até a atualidade.

Simultaneamente, houve o apagamento proposital da consciência racial na sociedade, uma vez que mestiços não eram reconhecidos como negros e eram contabilizados na população branca para que esta permanecesse em número maior. No entanto, esse propósito não foi alcançado, tendo em vista que a população negra permanece sendo a maioria da população brasileira.

Por outro lado, os efeitos dessa política racista continuam evidentes na sociedade brasileira:

Apesar de avanços promovidos por movimentos negros, ainda persistem as desigualdades raciais e os estereótipos negativos às pessoas negras, assim como a relutância em caracterizar o Brasil como um país racista que precisa de políticas antirracistas. O racismo, que por vezes é taxado como velado no país, cada vez mais transparece em situações cotidianas, ao mesmo tempo em que é tratado como tabu. (BARROS, 2021, p. 43).

É preciso admitir que o racismo não se caracteriza por fatos isolados e que é naturalizado na sociedade brasileira para que seja possível criar estratégias para o seu enfrentamento. Da mesma forma, é necessário compreender que o racismo é estrutural, como ensina Almeida (2019, p. 33):

[...] o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo 'normal' com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. [...]. Nesse caso, além de medidas que coíbam o racismo individual e institucionalmente, torna-se imperativo refletir sobre mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas.

Por ser inerente à estrutura social, apenas a responsabilização individual não é capaz de transformar a desigualdade racial vigente. A criação de narrativas contra o racismo também não é eficiente. A mudança estrutural depende da adoção e reprodução de atitudes antirracistas. Desse modo, o racismo precisa ser amplamente discutido como uma realidade a ser enfrentada.

Ainda no recorte racial, cabe frisar que as mulheres indígenas brasileiras, que também foram oprimidas desde o período da colonização, são vítimas recorrentes das violências de gênero. Entre as vítimas de feminicídio, 0,9% eram indígenas. (BUENO *et al.*, 2021a), como demonstra o gráfico 5, um número considerável, tendo em vista que no último Censo Demográfico de 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011), a população indígena correspondia a 0,4% da população brasileira.

Essas mulheres estão sujeitas às violências “[...] tanto dentro da comunidade, local em que as mulheres deveriam sentir-se seguras ao lado de seus

pares, quanto externamente, onde costumam sentir-se deslocadas”. (CARVALHO; SANTOS, 2018). Outrossim, a localização das aldeias e as diferenças culturais são algumas barreiras que as mulheres indígenas precisam vencer para acessarem serviços de acolhimento às mulheres em situação de violência, tornando a ruptura das violências um processo ainda mais complexo.

Levando em conta esse contexto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (2017) publicou o relatório “Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas” em 2017, que trata sobre a questão das mulheres indígenas na abordagem de gênero. O documento faz uma análise das violências vivenciadas por essas mulheres em diversas conjunturas, além de apresentar orientações aos Estados para o enfrentamento da situação.

Segundo as informações coletadas no relatório, além dos aspectos social e histórico, as desigualdades suportadas pelas mulheres indígenas são provenientes do déficit nos arcabouços jurídicos e na ausência de respostas estatais às situações de violências. Outros fatores influem para intensificar as violências, como o racismo, o sexismo e a pobreza, que devem ser confrontados de forma conjunta.

Diante do que foi constatado, a CIDH recomenda aos Estados, para o enfrentamento das violências contra as mulheres indígenas, entre outras medidas: a reformulação das normas jurídicas, a adoção da perspectiva intercultural e de gênero, a criação de canais de comunicação com a comunidade indígena, a capacitação dos profissionais dos serviços públicos e a produção de dados estatísticos.

Dessa maneira, em relação à atuação do Estado no enfrentamento da questão, é necessário admitir o racismo enquanto fator determinante para os elevados índices de violências contra as mulheres, sendo imperativa a inserção do viés antirracista nas políticas públicas, de modo que essas se tornem mais efetivas e inclusivas.

Similarmente, a classe também é uma determinante de submissão das mulheres, enquanto fator que reforça a desigualdade de gênero. Por isso, é indispensável analisar o capitalismo como sistema de dominação-exploração que influencia diretamente na maneira como as mulheres vivenciam as opressões:

O antagonismo de classe é indispensável para perceber a importância em não se poder generalizar, para todas as mulheres, a mesma forma de opressão a que estão submetidas. É inegável que todas as mulheres sofrem discriminação e opressão de gênero. Essas opressões, no entanto, são

vivenciadas de forma diferenciada de acordo com as condições materiais de cada uma: a classe as divide. (CISNE, 2012, p. 105).

Simone de Beauvoir (2009), ao analisar a doutrina de Engels sobre a história da mulher, aponta que o surgimento da propriedade privada acentuou a ideia de domínio nas relações conjugais, transformando o homem no proprietário dos escravos, da terra e da mulher. É a partir dessa conjuntura que a família patriarcal fundamentada na propriedade privada nasce, marcada pela opressão da mulher e soberania do homem.

Para Beauvoir (2009, p. 123), nesse novo contexto, “[...] pelo fato de nada possuir, a mulher não é elevada à dignidade de pessoa; ela própria faz parte do patrimônio do homem, primeiramente do pai e em seguida do marido”.

Saffioti (1987) destaca o capitalismo como o sistema de dominação mais jovem comparado ao patriarcado e ao racismo.

Sendo assim, a inferiorização social das mulheres não surgiu com a sociedade de classes, mas foi um fator determinante para a composição da sociedade competitiva, expandindo as desigualdades existentes entre homens e mulheres:

As desvantagens sociais de que gozavam os elementos do sexo feminino permitiam à sociedade capitalista em formação arrancar das mulheres o máximo de mais-valia absoluta através, simultaneamente, da intensificação do trabalho, da extensão da jornada de trabalho e de salários mais baixos que os masculinos, uma vez que para o processo de acumulação rápida de capital era insuficiente a mais-valia relativa obtida através do emprego da tecnologia de então. A máquina já havia, sem dúvida, elevado a produtividade do trabalho humano; não, entretanto, a ponto de saciar a sede de enriquecimento da classe burguesa. (SAFFIOTI, 2013, p. 67).

O capitalismo configura-se, portanto, como uma nova forma de dominação que se aproveita da subordinação feminina existente para atuar de forma ainda mais severa com esse grupo. A exploração do capitalismo fundamenta-se na desigualdade social e na concentração da riqueza nas classes dominantes. Assim, o modo de produção capitalista concebe as desigualdades como fator necessário para o desenvolvimento econômico.

Para Lerner (2019), as diferenças de classes originaram-se e se expressaram em termos de relações patriarcais. A dominação de classe é, ao mesmo tempo, delimitada pelo gênero, considerando que homens são explorados como trabalhadores, e mulheres, além da exploração pelo trabalho, também sofrem a exploração sexual, que define a sua exploração de classe.

Assim, o capitalismo demarca a dupla desvantagem social da mulher. Em uma dimensão superestrutural, as capacidades femininas são subestimadas com fundamento na supremacia masculina imposta pelo sistema. Já em um nível estrutural, a mulher é alocada em funções produtivas, em posições periféricas, marginalizadas do sistema produtivo. (SAFFIOTI, 2013).

Esse processo explica as ocupações mais subalternas e a baixa remuneração de mulheres no mercado de trabalho. Ainda que tenham a mesma capacitação ou superior e ocupem o mesmo cargo, as mulheres ainda são tratadas de forma desigual no mercado de trabalho, com condições e salários inferiores aos dos homens. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2019), no Brasil, a média salarial das mulheres é de 76% da remuneração masculina. Mesmo mulheres com 12 anos ou mais de estudo possuem média salarial que corresponde a 68% do que homens com a mesma escolaridade. Os salários de mulheres negras são ainda mais desiguais, correspondendo a cerca de 43% dos salários dos homens brancos.

Tais fatores são sustentados pelo modo de exploração capitalista, que se beneficia da ideologia patriarcal presente tanto nas classes patronais quanto nas classes dos trabalhadores, obtendo mais lucros através de uma mão de obra barata e enfraquecendo a luta das classes trabalhadoras. Saffioti (1987, p. 23) ressalta quem são os mais beneficiados nesse sistema:

Não é demais insistir que a consciência destes fenômenos não brota espontaneamente no seio das classes trabalhadoras. Quem está lutando por um lugar ao sol, competindo por um emprego que lhe garanta a sobrevivência, assim como a de sua família, quem se sente obrigado a prover todas as necessidades do grupo familiar, porque é seu chefe, não tem olhos para a direção em que correm os benefícios deste estado de coisas. Obviamente, a classe patronal tem o maior interesse na existência de categorias sociais discriminadas: mulheres, negros, homossexuais. Quanto mais discriminada uma categoria social, tanto mais facilmente ela se sujeitará a trabalhar em más condições e por baixos salários.

Destaca-se que a divisão sexual do trabalho, por ser uma relação social, é fruto da hierarquia social entre os gêneros, responsável por reproduzir no mercado de trabalho a subordinação já existente em outros espaços sociais. (SOUZA-LOBO, 2021). Por isso, as consequências da exploração do capital atingem de forma mais intensa as mulheres, quando comparadas aos efeitos da exploração da força de trabalho do homem.

Além da desvalorização no sistema de produção, as mulheres enfrentam jornadas múltiplas em suas rotinas domésticas e maternais, acumuladas ou não com o trabalho produtivo. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2021) indica que mulheres utilizam cerca de 21 horas semanais com atividades de trabalho doméstico e de cuidado não remuneradas, enquanto os homens gastam 11 horas.

De acordo com Machado (2014), em regra, a mulher é a responsável pelo trabalho reprodutivo que abrange tanto a execução das tarefas domésticas e do cuidado com os filhos, quanto a definição e distribuição das tarefas de manutenção do lar a serem realizadas, em decorrência da naturalização dessas atividades como femininas. Ao homem cabe o trabalho produtivo, devendo sustentar a casa e a família. Logo, suas rotinas são marcadas pelo individualismo e foco no trabalho.

Inclusive, Machado (2014) indica a não realização das tarefas domésticas como um dos argumentos utilizados por homens para justificar a violência, corroborando a concepção de subordinação das mulheres.

Rocha (2007) ratifica que o trabalho reprodutivo e a forma como é realizado são pretextos utilizados pelos agressores em suas justificativas, reiterando a ideia de que homens são os chefes da casa e cumpre às mulheres atenderem seus anseios.

A emancipação feminina desses contextos de dominação só é possível, segundo Mészáros (2011), se houver mudanças significativas nas relações de desigualdades impostas nos sistemas vigentes¹⁵.

Dessa forma, o movimento feminista deve atuar considerando a inseparabilidade entre patriarcado, racismo e capitalismo, que é instrumentalizada pelo conceito de interseccionalidade. No âmbito do feminismo negro, esse termo começou a ser utilizado para retratar as experiências e reivindicações preteridas pelo feminismo liderado por mulheres brancas e pelo movimento antirracista. (AKOTIRENE, 2019).

Davis (2016) relata que o movimento sufragista americano, pioneiro na luta pelos direitos das mulheres, era formado majoritariamente por mulheres brancas, de classe média. Do mesmo modo, o movimento negro focava apenas nos direitos dos homens, estampando o caráter machista da luta antirracista.

¹⁵ Ao mesmo tempo, Mészáros (2011, p. 224), considera incompatível uma verdadeira igualdade no sistema do capital, de modo que a exigência por emancipação feminina é o “calcanhar de Aquiles” do capital, pois não pode ser contida com violência, nem ter seu conteúdo esvaziado.

O feminismo que não insere a interseccionalidade em suas lutas é um movimento não representativo e inútil, visto que, ao generalizar problemas de mulheres brancas de classes privilegiadas, oprime e silencia o direito das demais mulheres que não se enquadram nesse padrão.

Esse caráter excludente da teoria feminista dominante é igualmente criticado por Hooks (2015, p. 196):

As mulheres brancas que dominam o discurso feminista – as quais, na maior parte, fazem e formulam a teoria feminista – têm pouca ou nenhuma compreensão da supremacia branca como estratégia, do impacto psicológico da classe, de sua condição política dentro de um Estado racista, sexista e capitalista.

Nesse aspecto, em busca da articulação entre gênero, raça, classe e outras dimensões, o feminismo negro aborda as diferentes experiências vividas por mulheres conforme o contexto em que estão inseridas, afastando-se da universalidade e igualdade idealizadas por feministas brancas em suas pautas alicerçadas exclusivamente pela concepção de gênero.

A socióloga e ativista americana Patricia Hill Collins define o pensamento feminista negro como uma teoria crítica caracterizada por um conjunto de estudos e práticas institucionais que debatem questões centrais vivenciadas por diferentes grupos em contextos políticos e sociais específicos, marcados pela injustiça. (COLLINS, 2019).

Porém, o feminismo negro não deve ser compreendido como um movimento apartado, que exclui reivindicações, pois essa é exatamente a sua crítica. Pelo contrário, o propósito ao levantar questões relacionais, especialmente, entre gênero, raça e classe, é ampliar o pensamento feminista e alcançar perspectivas até então ignoradas, respeitando particularidades que expressam as diferentes formas de opressão que as mulheres sofrem.

Nessa perspectiva, não há como reduzir os índices de violência contra as mulheres se suas particularidades são ignoradas. “Se não se nomeia uma realidade, sequer serão pensadas melhorias para uma realidade que segue invisível”. (RIBEIRO, 2017, p. 41). Enquanto os diversos contextos de opressão vivenciados pelas mulheres forem ignorados, não serão utilizadas metodologias adequadas para enfrentamento da problemática.

O número crescente de mulheres vítimas de violências constata que as políticas públicas existentes não estão sendo eficazes. A concepção do público-alvo

nessas ações ainda é generalizada, não havendo ponderação acerca das diferenças e, sobretudo, inexistindo reflexão sobre raça e classe como interseccionalidade inerente à violência de gênero.

A partir dessa percepção, Carneiro (2019) propõe enegrecer o feminismo, inserindo no debate de que maneira o gênero, a classe, a raça e outras formas de opressão influenciam as experiências de mulheres e como essas variáveis se cruzam, de modo a promover a conciliação das lutas antirracistas e de gênero. Desse modo, o movimento de mulheres seria mais representativo das mulheres brasileiras e o movimento negro mais abrangente.

Isso significaria, por exemplo, incluir a questão racial no contexto da violência contra a mulher por meio da “[...] introdução do conceito de violência racial como aspecto determinante das formas de violência sofridas por metade da população feminina do país que não é branca”. (CARNEIRO, 2019, p. 318).

É imprescindível a criação de uma agenda pública que compreenda a repercussão desses sistemas de dominação-exploração na vida das mulheres. Nesse sentido, o reconhecimento das interseccionalidades inerentes às violências de gênero deve estar presente na formulação de políticas públicas de enfrentamento às violências contra as mulheres, a fim de propiciar alternativas de intervenção mais legítimas, capazes de promover mudanças efetivas.

2.4 Interseccionalidades determinantes das violências de gênero

Além das opressões de gênero, raça e classe, as mulheres vivenciam diversos contextos de desigualdades que intensificam as formas de violências de gênero as quais são submetidas. Essa perspectiva foi abordada na Convenção de Belém do Pará, que reconheceu a violência contra as mulheres como um fenômeno generalizado que ultrapassa a discussão de gênero, envolvendo classe, raça ou grupo étnico, renda, cultura, idade ou religião. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1994).

No mesmo sentido, a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), em seu artigo 2º, objetivou assegurar uma vida sem violência às mulheres, considerando as suas diversidades:

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

A articulação de gênero com outros aspectos identitários corrobora a ideia de mulheres como um grupo diverso, adotada como parâmetro nesta pesquisa. Nesse contexto, para avaliar meios de enfrentamento às violências de gênero, a validação das diferentes formas de discriminação que as mulheres suportam é essencial para a compreensão de que as desigualdades e violências afetam as mulheres de diferentes formas.

Na dimensão geracional, por exemplo, os dados atestam que o gênero é um fator determinante nas violências contra as pessoas idosas. Os últimos dados relatados do Disque 100¹⁶ apontaram que 66% das denúncias de violações de direitos humanos contra o grupo Pessoas Idosas têm como vítimas as mulheres. (BRASIL, 2020).

Em relação aos feminicídios, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública indica que 6,8% das mulheres vítimas tinham mais de 60 anos (BUENO *et al.*, 2021a). Essa taxa mostra-se bastante elevada quando comparada com o número de mulheres idosas no Brasil, que corresponde a 7,97% da população. (BRASIL, 2021c).

As diferenças de gênero no processo de envelhecimento são reforçadas no Plano de Madrid (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002), que reconhece as violências contra as pessoas idosas como um problema de alcance mundial e destaca que as mulheres idosas estão mais sujeitas a sofrerem maus-tratos físicos e psicológicos, considerando a discriminação social e a não realização dos direitos humanos das mulheres.

Para Beauvoir (1990), as mulheres idosas são abandonadas e menosprezadas com mais facilidade, pela questão de gênero e pela perspectiva geracional. A autora considera que o envelhecimento tem sentido e consequências diferentes para homens e mulheres, e estas permanecem em posição inferior.

¹⁶ O Disque 100, também chamado de Disque Direitos Humanos, é um canal de comunicação, de responsabilidade da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, criado em 2003, responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias e reclamações sobre violações de direitos humanos.

Em relação ao local das violações contra as pessoas idosas, 81% ocorreram na casa das vítimas e a maioria das violências, cerca de 82%, foram realizadas por pessoas do convívio familiar ou próximas às vítimas. (BRASIL, 2021c).

Assim, é nas relações intrafamiliares e na moradia das idosas que as violências de gênero são acentuadas, situação justificada pela teoria da violência em rede. (MANSO; LOPES, 2020). Segundo essa teoria, a violência é resultado de fatores sociais e estruturais que são reproduzidos nas relações mais próximas das vítimas. No caso das violências de gênero, o elemento sociocultural reproduz desigualdades cumulativas, que se evidenciam com a promoção da imagem negativa do envelhecimento, especialmente, em relação às mulheres:

As mulheres idosas se vêem, particularmente, afetadas pelos estereótipos enganosos e negativos: ao invés de representá-las de maneira que reflitam suas contribuições, seus pontos fortes, sua criatividade e qualidades humanas, costumam ser representadas como frágeis e dependentes, o que reforça as práticas de exclusão em nível nacional e local. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

A imagem negativa do envelhecimento, construída socialmente, agrega-se com o estereótipo da inferioridade feminina, potencializando a vulnerabilidade das mulheres no âmbito das violências de gênero. Essa construção cultural também propicia a subnotificação dos casos, assinalada pelo baixo número de denúncias, pois a naturalização das violências durante a vida das mulheres faz com que elas não se reconheçam como vítimas. (MANSO; LOPES, 2020). A predominância das violências nas relações familiares é outro fator que inibe as denúncias.

Além disso, as violências contra as idosas na perspectiva de gênero também podem ser evidenciadas de forma silenciosa, caracterizando a violência simbólica, no sentido abordado por Bourdieu (2012 *apud* DIAS *et al.*, 2018), de modo que não é percebida facilmente pelo “agressor” e pela “agredida”, mas desencadeia sentimentos negativos que não são reconhecidos como marcas da violência.

Nesse contexto, a construção de políticas que atendam as especificidades das mulheres idosas é indispensável para garantir a eficácia e eficiência das medidas adotadas, como ressaltado no Plano de Madrid:

A formulação de políticas sobre a situação de mulheres idosas deveria ser prioridade em todas as partes. Reconhecer os efeitos diferenciados do envelhecimento nas mulheres e nos homens é essencial para se chegar à plena igualdade entre ambos e para formular medidas eficazes e eficientes para fazer frente ao problema. Conseqüentemente, é decisivo conseguir a integração de uma perspectiva de gênero em todas as políticas, programas e leis. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Dessa forma, tanto as políticas voltadas para as pessoas idosas devem atentar para a questão de gênero, quanto as políticas de gênero devem considerar o envelhecimento como condição preponderante para a maior vulnerabilidade das mulheres.

As violências de gênero também são percebidas de forma mais intensa em relação às mulheres que não atendem às expectativas de feminilidade e heterossexualidade definidas socialmente. Dessa maneira, a lógica binária de gênero, que determina padrões de comportamentos masculinos e femininos, e o sistema heteronormativo, que estabelece um modelo único de orientação sexual, posicionam as mulheres lésbicas, travestis e transexuais em locais de maior vulnerabilidade.

Segundo Butler (2003), a teoria binária de gênero e o sistema heteronormativo são discursos políticos utilizados para transformar em patologia e anormalidade tudo que for contrário às normas sociais hegemônicas. Assim, os sujeitos que não se encaixam nessas determinações são considerados inferiores e privados de direitos. São essas concepções, reduzidas à vinculação da identidade de gênero e orientação sexual ao sexo biológico, que suscitam violências e práticas discriminatórias.

Bento (2006) critica a universalidade da subordinação feminina, embasada na perspectiva binária de gênero presente no pensamento de Simone de Beauvoir e reproduzida continuamente por outras feministas. A ideia de construção cultural do gênero seria responsável por promover um movimento de essencialização das identidades, estabelecendo características fixas para o masculino e o feminino. Nesse sentido, a autora defende a noção pluralista de gênero, que o desvincula de sexualidade e subjetividade para abranger significados múltiplos.

Essa diversidade de identidades reforça que mulheres não podem ser compreendidas como seres universais, com atributos, corpos e sexualidade

definidos. A construção do gênero é permanente e mutável, ao contrário do estereótipo que estabelece a correlação entre sexo e gênero.

Contudo, o pensamento plural de gênero ainda não é reproduzido como parâmetro social, o que enseja sucessivas violações de direitos contra as mulheres lésbicas, travestis e transexuais. Os preconceitos e julgamentos são vivenciados do convívio com a família até censuras em ambientes públicos.

Benevides (2022) também alerta para o problema dos feminismos trans-excludentes, que ainda concebem as mulheres como um grupo único, independente da construção social, orientação sexual e identidade de gênero. A exclusão de determinados corpos da luta feminista enfraquece o movimento e perpetua estigmas, impedindo que as demandas sejam ampliadas para todas que sofrem opressão de gênero. Rocha (*apud* FRANÇA; LIMA, 2013) destaca que a reivindicação dos movimentos sociais deve ser dirigida para a construção de novos direitos, não se restringindo à busca da efetividade dos direitos já conquistados.

As barreiras enfrentadas por aquelas que não seguem o padrão feminino construído socialmente iniciam desde a dificuldade de serem reconhecidas como mulheres. No Brasil, a ausência de legislação acerca do direito de retificação do nome e gênero no registro civil para pessoas transgêneras¹⁷ constitui obstáculos constrangedores, como a exigência de cirurgias de redesignação genital (JESUS, 2017) ou a necessidade de intervenção judicial.

Apenas em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o direito à alteração de prenome e gênero diretamente no registro civil aos transgêneros, independente de cirurgia de transgenitalização¹⁸, de tratamentos hormonais ou patologizantes, da exigência da via jurisdicional ou de outros requisitos limitantes. Segundo o Ministro Edson Fachin “[...] a identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019).

¹⁷ Transgênero é o termo que abrange todos os grupos de pessoas que não se identificam com os comportamentos esperados do gênero que lhes foi determinado no momento do nascimento. (JESUS, 2012).

¹⁸ A cirurgia de transgenitalização ou cirurgia de redesignação genital/sexual é o procedimento cirúrgico destinado à alteração do órgão genital da pessoa, criando uma neovagina ou um neofalo. (JESUS, 2012). É essencial demarcar que essa cirurgia não é determinante para o reconhecimento das pessoas transgêneras, o qual refere-se a uma questão de identificação.

Outro avanço resultante de ativismo judicial por omissão legislativa foi o enquadramento da homofobia e da transfobia como tipo penal definido na Lei do Racismo (Lei 7.716/1989) (BRASIL, 1989), por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26 em 2019. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020). Um dos fundamentos utilizados na tese do Relator, o ministro Celso de Mello, foi a extensão do conceito de racismo para alcançar os que são marginalizados por não atenderem às normas estabelecidas pela estrutura social hegemônica, razão pela qual são inferiorizados, estigmatizados e excluídos do sistema geral de proteção do direito.

Dessa forma, percebe-se que as questões relacionadas à pluralidade de gênero não têm relevância no ordenamento jurídico brasileiro, demandando constantemente o apelo à via judicial para garantia de direitos básicos à população LGBTQIA+. A insegurança jurídica promovida pelo silêncio legislativo reflete a invisibilidade e a vulnerabilidade desse grupo diante das violências que sofrem.

Os dados oficiais sobre feminicídios e violências domésticas também não incluem informações sobre mulheres lésbicas cisgêneras¹⁹, travestis²⁰ e mulheres transexuais²¹. Conforme o Dossiê sobre assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021, realizado pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), estima-se que, enquanto as pesquisas oficiais revelam que 1 a cada 4 mulheres cisgêneras são vítimas de alguma forma de violência, o índice de travestis e mulheres trans corresponde a 3 para cada 4. (BENEVIDES, 2022, p. 11-12). Ocorre que o transfeminicídio ainda não é reconhecido como uma espécie de feminicídio, mesmo que a identidade de gênero feminina seja determinante para a prática do crime.

Em 2021, foram 140 assassinatos de pessoas trans, sendo 135 travestis e mulheres transexuais, e 5 casos de homens trans e pessoas transmasculinas.

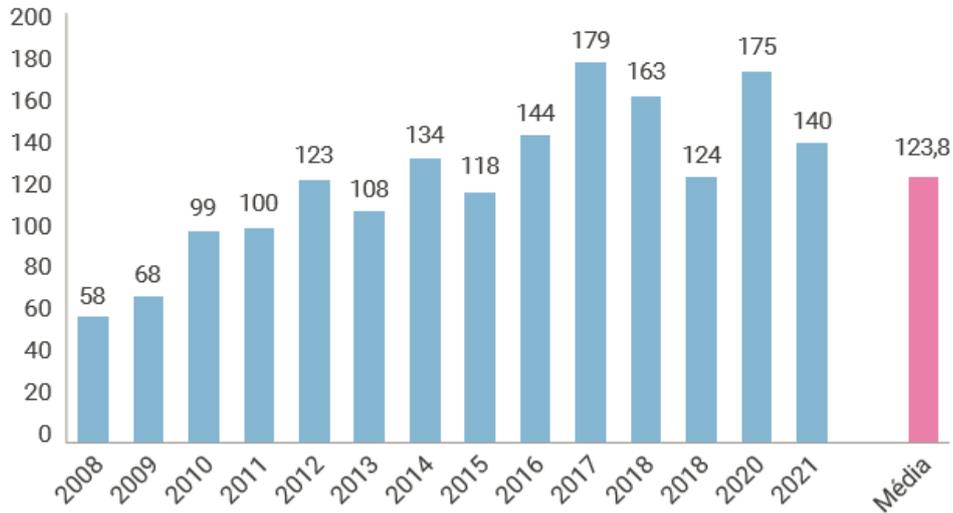
¹⁹ Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2015, p. 51), “cisgênero é o termo utilizado para referir-se àquela pessoa cuja identidade de gênero coincide com o sexo que lhe foi assignado ao nascer”.

²⁰ Jesus (2012) explica que as travestis são “as pessoas que vivenciam papéis de gênero feminino, mas não se reconhecem como homens ou como mulheres, mas como membros de um terceiro gênero ou de um não-gênero”. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2015) alerta que alguns grupos de ativistas transexuais consideram esse termo depreciativo, ao passo que outros grupos atribuem à palavra travesti uma conotação política, com significado relevante.

²¹ Mulheres trans ou transexuais, na definição proposta por Jesus (2012), são as pessoas que reivindicam o reconhecimento como mulheres, assim como homens trans ou transexuais são as pessoas que reivindicam o reconhecimento como homens. Trata-se, portanto, de uma questão de identidade, independente de procedimento cirúrgico.

Esse número está acima da média do período de 2008 a 2021 (Gráfico 6), que foi de 123,8 assassinatos por ano:

Gráfico 6 – Assassinatos de pessoas trans no Brasil entre 2008 e 2021



Fonte: Benevides (2022, p. 30).

Com esse resultado, o Brasil permaneceu como o país com mais assassinatos de pessoas trans no mundo pelo 13º ano consecutivo. (BENEVIDES, 2022).

Destaca-se, no entanto, a fragilidade da coleta desses dados que é realizada por meio da mídia, considerando a ausência de um sistema oficial de monitoramento das mortes de mulheres lésbicas, transexuais e travestis no país (BENEVIDES, 2022), o que aponta para a subnotificação dos casos que podem ser ainda mais elevados. A carência de dados estatais evidencia a negligência do Poder Público com esse grupo de mulheres, mesmo após as suas mortes, pois são excluídas até das estatísticas.

Alguns aspectos identificados pelo ANTRA distinguem as violências contra travestis e transexuais das demais violências contra as mulheres, apontando a necessidade de políticas públicas específicas para redução dos altos índices. Os principais elementos diferenciadores são: a prostituição é a fonte de renda mais frequente das vítimas; os crimes ocorrem, principalmente, em espaços públicos; a maioria dos agressores não possuem relação direta, social ou afetiva com a vítima; a estética e aparência não-normativas são condições de alto risco. (BENEVIDES, 2022).

Além disso, uma característica marcante nos casos de violência contra mulheres lésbicas, transexuais e travestis é o excesso de crueldade, configurando crimes de ódio²². Em relatório sobre a violência contra as pessoas LGBTI nas Américas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), demonstrou preocupação com o elevado grau de violências físicas nos homicídios por motivo de gênero associados à orientação sexual e à identidade de gênero. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

Segundo o levantamento, as mulheres lésbicas ou percebidas dessa forma são vítimas de violência sexual com o objetivo de corrigir a orientação sexual, bem como para sancioná-las e castigá-las; de agressões coletivas por manifestações públicas de afeto; de ataques com ácido; de internação forçada em centros que intencionam alterar a orientação sexual. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015).

Contra as mulheres trans e travestis, “[...] as violências são caracterizadas por socos nos seios, perfurações dos implantes de silicone nas mamas, mutilação genital, e inclusive castração depois da morte”. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2015, p. 177). Também são numerosos os casos de apedrejamento, decapitação, empalhamento, esfaqueamento ou golpes subsequentes, asfixiamento, mutilação.

Desse modo, percebe-se que a motivação dos crimes é explícita, decorrente da intolerância de gênero, materializada por atos de tortura, práticas desumanas e reiteradas condutas degradantes, que violam a dignidade humana e o direito à vida.

A partir desse contexto, Jesus (2022) identifica os assassinatos de pessoas transgêneros como um genocídio, com fundamento no conceito expresso na Convenção das Nações Unidas para prevenção e punição do crime de genocídio²³.

Nessa perspectiva, os assassinatos da população transgênero brasileira se configuram como genocídio pelas reiteradas violações aos seus direitos, pelo

²² Os crimes motivados por ódio normalmente seguem uma intensidade de repetições de métodos, golpes e artefatos utilizados na morte e acontecem de acordo com o meio em que a vítima se encontra no ato do assassinato. (BENEVIDES, 2002, p. 63).

²³ Nessa acepção, genocídio são atos cometidos com a finalidade de destruir, no todo ou em parte, um grupo. (BRASIL, 1952).

elevado número de assassinatos, pelos meios bárbaros utilizados nos atos de violência e, ainda, pela omissão estatal diante de toda essa conjuntura.

Assim sendo, as violências contra mulheres lésbicas, transexuais e travestis devem ser consideradas no contexto da violência estrutural brasileira, assinalada pela intolerância em relação às pessoas que não se enquadram às normas do sistema hegemônico.

Por conseguinte, as políticas públicas e as legislações destinadas ao enfrentamento das violências contra as mulheres precisam incluir, de forma expressa, as mulheres lésbicas, transexuais e travestis como público-alvo de todos os direitos e garantias, sem discriminações. Conjuntamente, são imperativas medidas para combater o preconceito, o discurso de ódio e o fomento à violência contra a população LGBTQIA+, rechaçando qualquer legitimação à homofobia e à transfobia.

Existem, ainda, mulheres que são afetadas intensamente pelas violências de gênero, mas que são invisibilizadas tanto no âmbito jurídico, quanto no levantamento de dados oficiais, como é o caso das mulheres com deficiência. A Convenção de Belém do Pará (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1994) e a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006) não abordaram a deficiência como elemento imbricado às violências de gênero.

A deficiência da vítima foi prevista na Lei Maria da Penha apenas como causa de aumento da pena nos casos de violência doméstica e familiar. Ou seja, a deficiência é considerada apenas nos procedimentos que sucedem as violências, inexistindo disposições que tratem da prevenção e do acolhimento das mulheres com deficiência em situação de violência.

Apenas em 2019 foi incluída na referida Lei a obrigatoriedade da autoridade policial informar sobre a condição de a ofendida ser pessoa com deficiência. (BRASIL, 2019c). Essa recente inclusão explica a ausência de dados sobre a violência de gênero que incluam a deficiência no perfil das vítimas.

Os dados encontrados são provenientes do Disque 100 (BRASIL, 2020) e mostram que a maioria das pessoas com deficiência vítimas de violência é do sexo feminino, correspondendo a 54% dos casos. A maior suscetibilidade das mulheres com deficiência às violências está relacionada à menor acessibilidade aos meios de

proteção, bem como à menor capacidade de defesa, a depender da deficiência (PASSOS, 2019), associada à desigualdade de gênero a que estão sujeitas.

Das denúncias realizadas, 69% apontam a casa da vítima como o local das violências e em 64% das violações, os suspeitos das agressões são pessoas do convívio familiar das vítimas, assim como ocorre com as mulheres idosas, demonstrando que as violências contra pessoas com deficiência também prevalecem nas relações intrafamiliares. Assim, geralmente os agressores são provedores, cuidadores ou pessoas de quem as vítimas dependem. (PASSOS, 2019).

Sobre o conceito de pessoa com deficiência, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, dispõe:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2015b).

O Estatuto acompanha a definição de deficiência legitimada pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, ratificada pelo Brasil em 2009. (BRASIL, 2009). Na norma nacional, a mulher é considerada especialmente vulnerável para fins de proteção. Já a Convenção Internacional reconhece que as mulheres estão expostas a maiores riscos de sofrerem violência e destina um de seus artigos para tratar sobre as medidas específicas para as mulheres com deficiência:

Art. 6
Os Estados Partes reconhecem que as mulheres e meninas com deficiência estão sujeitas a múltiplas formas de discriminação e, portanto, tomarão medidas para assegurar às mulheres e meninas com deficiência o pleno e igual exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. (BRASIL, 2009).

A Convenção também discorre sobre a prevenção contra a exploração, a violência e o abuso da pessoa com deficiência, ressaltando a necessidade de adoção de medidas pelos Estados Partes, considerando os aspectos relacionados ao gênero. Assim, percebe-se que a norma internacional é mais abrangente e específica quando se trata da interseccionalidade entre gênero e pessoa com deficiência, questão ainda incipiente na norma brasileira.

Um relatório da Organização Mundial da Saúde (2012) enumerou as barreiras incapacitantes que restringem a participação plena e efetiva das pessoas

com deficiência na sociedade e, conseqüentemente, são capazes de influenciar o enfrentamento escasso às violências de gênero contra mulheres com deficiência, entre as quais se destacam: políticas e padrões inadequados; falhas na oferta e na prestação de serviços; falta de acessibilidade e falta de dados e evidências.

Sendo assim, a elaboração de políticas deve considerar as necessidades das pessoas com deficiência, visando à prestação de serviços de qualidade, com profissionais bem preparados, além de meios de acessibilidade adequados. Segundo a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2009), acessibilidade significa “[...] possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida”, por intermédio da garantia de “[...] acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação”. (BRASIL, 2009). Para isso, é necessária a eliminação de barreiras arquitetônicas, de comunicação, de informação, de equipamentos e, especialmente, de atitudes preconceituosas e estigmatizantes.

De forma simultânea, a coleta de dados deve ser aperfeiçoada para possibilitar a mensuração real do problema e a identificação das barreiras incapacitantes existentes.

As mulheres albinas também estão entre as mais vulneráveis a sofrer violências, em razão do estigma e da exclusão social aos quais são submetidas. O albinismo é:

[...] uma condição relativamente rara, não contagiosa, herdada geneticamente, que afeta as pessoas independentemente de raça, etnia ou gênero. [...] Em geral, o albinismo resulta em duas condições de saúde congênitas e permanentes: deficiência visual em graus variados e alta vulnerabilidade a danos na pele causados pelos raios ultravioleta, entre eles o câncer de pele. (ERO *et al.*, 2021, p. 2).

Nesse sentido, só são consideradas com deficiência as pessoas albinas que tiverem hipopigmentação da íris e da retina a qual ocasione acuidade visual inferior a 30%, de forma que nem todas as pessoas com albinismo possuem a proteção jurídica destinada às pessoas com deficiência, demandando aparato legal e políticas específicas. (ERO *et al.*, 2021).

Sobre as violências contra as pessoas com albinismo no Brasil, não existem dados estatísticos ou pesquisas que tratem sobre o assunto. No entanto, destaca-se que esse grupo enfrenta discriminação múltipla, que é agravada pelo

gênero, visto que as mulheres são mais suscetíveis às violências e aos estereótipos, como as acusações de bruxaria. (ERO *et al.*, 2021).

Outro grupo de mulheres invisibilizado nas políticas, legislações e dados estatísticos é formado pelas mulheres das etnias romani²⁴. De acordo com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) (BRASIL, 2013a), há pelo menos três etnias “ciganas” no Brasil: Calon, Rom e Sinti, que possuem línguas, culturas e costumes próprios.

No entanto, o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2011) sequer inclui a população romani no censo populacional, impossibilitando aferição exata dessas etnias no país. Silva Júnior (2022), em sua tese sobre as políticas públicas de saúde para povos romani no Brasil e em Portugal, destaca que não é possível afirmar a quantidade real, pois as estimativas variam de 100 mil a 1 milhão de romani no país, mas os dados não são oficiais. Também não existem estatísticas acerca das violências contra as mulheres romani, como se fosse um grupo de mulheres inexistente perante os registros.

Além de esquecidos pelas autoridades públicas, os povos romani são alvo de estereótipos e discriminações, sobretudo, direcionados às mulheres romani, referenciadas como trapaceiras, sujas, ladras e sedutoras. (GODOY, 2016). Esses preconceitos geram a segregação dessas mulheres, que são privadas do exercício de direitos básicos, como destacado em relatório oficial da ONU o qual relata a falta de eletricidade, água potável e saneamento para as famílias romani. (CHADE; TOLEDO, 2015). No mesmo relatório, foram constatados casos de não aplicação da lei nacional em que as vítimas eram da etnia romani, o que gera uma situação de apagamento e abandono das mulheres romani em situação de violência.

Desse modo, constata-se que as mulheres são caracterizadas pelas suas diversidades e que, apesar das violências de gênero alcançarem todas essas pluralidades, algumas mulheres estão mais propensas, em virtude de sofrerem discriminações que ultrapassam a opressão de gênero, inclusive gerando a exclusão

²⁴ Segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, 2016b), existem discussões internacionais que reconhecem o termo “ciganos” de forma pejorativa, pois não representa as reais características do grupo étnico ao qual se refere. Sendo assim, nessa pesquisa, optou-se pela utilização do termo “romani”, que se refere “à cultura, à língua, às dinâmicas sociais e às demais características que definem este grupo étnico específico”. No entanto, esse não é um termo universal, pois ainda há divergências quanto à sua utilização, inclusive entre os povos romani, de modo que quando houver referências a dados ou documentos que utilizam “ciganas” ou “ciganos”, esses termos serão mantidos com a utilização de aspas.

social e o apagamento nos registros oficiais. Sendo assim, é indispensável que as legislações e políticas sejam aprimoradas, assim como outras sejam elaboradas no intuito de promover efetivamente a inclusão das mulheres em suas diversidades nas medidas de enfrentamento às violências de gênero.

2.5 Direitos Humanos, Feminismo e Políticas Públicas

A igualdade entre homens e mulheres passou a ter maior dimensão jurídica e política a partir do direito internacional, elevando tais demandas à categoria de direitos humanos, aqui entendidos como a linguagem hegemônica da dignidade humana. (SANTOS, 2014). Por conseguinte, toda forma de violência configura uma violação aos direitos humanos, pois afeta diretamente o direito a uma vida digna.

O marco dessa mudança legislativa e ideológica foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019), adotada pela Resolução nº 34/180 da Assembleia Geral da ONU, em 18 de dezembro de 1979, no âmbito do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos. Em seu preâmbulo, a Convenção reconhece que é necessária a modificação dos papéis do homem e da mulher na sociedade e na família para alcançar a igualdade plena entre homens e mulheres, além de ser indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país a participação máxima da mulher em todos os campos.

Em seus 30 artigos, a Convenção tratou da discriminação contra as mulheres, seus direitos civis e políticos, capacidade jurídica, casamento, relações familiares e, ainda, determinou a criação do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher para avaliar o progresso de suas disposições. Abordou também medidas especiais de caráter temporário, “[...] fundamento expresso a admitir ações afirmativas para promover a igualdade de direitos entre homens e mulheres”. (RAMOS, 2014, p. 155).

A Convenção trouxe, além disso, diversos dispositivos acerca da responsabilidade do Estado na garantia dos direitos humanos das mulheres, por meio da adoção de medidas legislativas ou de outro caráter que afastassem

qualquer discriminação contra as mulheres no ambiente doméstico, na vida política, no trabalho, entre outros espaços.

Apesar dessa Convenção ter sido promulgada no Brasil, por meio do Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984 (BRASIL, 1984), ficaram ressalvados artigos que tratavam sobre a igualdade de direitos entre homens e mulheres, revelando o contexto político do país naquele período marcado pela Ditadura Militar. Apenas com a promulgação da Constituição de 1988 que a igualdade entre homens e mulheres foi prevista como direito fundamental. Posteriormente, em 1994, o Brasil retirou as mencionadas reservas e, em 2002, editou um novo decreto de promulgação. (BRASIL, 2002).

Em 1993, como forma de complementar o processo instituído pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, foi proclamada a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, por meio da Resolução nº 48/104. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022). Nela, a violência contra as mulheres é reconhecida como violação dos direitos e liberdades fundamentais, assim como:

[...] uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, que conduziram ao domínio e à discriminação das mulheres por parte dos homens e impediram o progresso pleno das mulheres, e que a violência contra as mulheres constitui um dos mecanismos sociais fundamentais através dos quais as mulheres são forçadas a assumir uma posição de subordinação em relação aos homens.

Percebe-se que a Assembleia Geral da ONU se preocupou em definir a violência contra as mulheres com base na discriminação e subordinação da mulher, evidenciando o aspecto sociocultural da violência de gênero. Em seu texto, a Declaração também estabelece que os Estados devem adotar as medidas necessárias para prevenir e enfrentar tais violências.

No Sistema Interamericano, a violência contra a mulher foi discutida na Organização dos Estados Americanos (OEA), que editou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, em 1994. Em seu artigo 1º, a violência contra a mulher é definida como “[...] qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1994).

Essa Convenção apresentou diferentes alternativas para combater as formas de violências contra as mulheres, incluindo a inserção nas legislações internas dos Estados Partes de normas penais, civis e administrativas necessárias para atingir os objetivos propostos pela Convenção, bem como a consolidação de procedimentos jurídicos justos e eficazes, destacando-se o direito a uma vida sem violência e com respeito aos direitos humanos.

Do mesmo modo, foi prevista a responsabilidade do Estado em modificar os padrões culturais sexistas, por meio da conscientização da sociedade e dos profissionais responsáveis pela aplicação da lei e pela implementação de políticas públicas, como forma de prevenção. O acolhimento das vítimas por intermédio de serviços especializados, inclusive destinados à reabilitação, também foi atribuído aos Estados, demonstrando a imprescindibilidade de políticas concentradas nas mulheres.

Mais recentemente, em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, adotada por todos os Estados membros da ONU, incluindo o Brasil, em que estabeleceu 17 objetivos globais acompanhados de 169 metas associadas, almejando o seu pleno cumprimento até 2030. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015). O documento considera a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas, previstos no objetivo 5, como essenciais para o progresso dos demais objetivos e metas, tendo em vista que o potencial humano e o desenvolvimento sustentável não podem ser alcançados se os direitos das mulheres não forem efetivados.

Entre as metas do Objetivo 5, estão a eliminação de todas as formas de discriminação e de todas as formas de violência contra as mulheres e meninas, nas esferas pública e privada. Essas metas, estabelecidas de forma genérica, devem ser analisadas em conjunto com os demais documentos de direitos humanos que tratam das violências de gênero em suas diferentes formas²⁵, bem como com as interseccionalidades que diferenciam o modo como as mulheres são afetadas pelas violências que sofrem, com a finalidade de torná-las mais tangíveis.

²⁵ A exemplo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019), da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022) e da Convenção de Belém do Pará. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1994).

Tais documentos de alcance mundial, e que tiveram repercussões importantes no Brasil, são o resultado da luta de mulheres em busca do reconhecimento de seus direitos, sobretudo, mediante os movimentos feministas que pleitearam o reconhecimento legal e político da igualdade de gênero e sua incorporação na agenda política, nos organismos internacionais e em diversos países:

No que concerne ao campo dos direitos humanos, ao entrar em cena, reivindicando a inclusão das mulheres, os movimentos feministas explicitaram omissões e lacunas das políticas implementadas, questionaram princípios e modelos, fizeram críticas e reivindicações em torno das ações dos Estados quanto à ampliação da cidadania. (ROCHA, 2007, p. 18).

No Brasil, o movimento feminista se expandiu no início da década de 70, com a proliferação de vários grupos espalhados pelos estados, que foram criados com o intuito de debater e confrontar a exclusão das mulheres do movimento democrático que se organizava no país durante o regime ditatorial. (FERREIRA, 2014).

O contexto do autoritarismo e conservadorismo da Ditadura Militar e a possibilidade de incluir suas pautas na luta pela redemocratização foi o estímulo para que as mulheres organizassem esforços para buscar direitos e igualdade, a partir da perspectiva de quem sofre a dominação e todas as suas consequências.

Pinto (2003, p. 56-58) nomeia essa fase do movimento feminista como “novo feminismo”, que nasceu e se estruturou na luta contra a ditadura no Brasil, inclusive marcado por mulheres presas, perseguidas e exiladas. Foi em 1975 que o feminismo brasileiro começou a se organizar como um movimento institucionalizado, tendo como marco a criação do Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira no Rio de Janeiro, com o objetivo de combater a alienação das mulheres e inseri-las no processo de desenvolvimento do qual eram excluídas.

Para Ferreira, a ênfase do movimento naquele cenário era tornar públicas questões que até então eram restritas ao âmbito privado, como:

[...] aborto, violência doméstica e sexual; trabalho igual para salário igual; relações hierárquicas visíveis entre profissionais de profissões semelhantes (veja o caso médico-enfermeira); divisão das tarefas domésticas; parceria na criação dos filhos. O movimento traz para o cenário da política a necessidade da rediscussão sobre o sentido de representação política, uma vez que para nós, mulheres, era, e continua sendo, inadmissível a sub-representação feminina nos espaços de poder legislativo e executivo. (FERREIRA, 2014, p. 361).

Apesar da maioria desses tópicos permanecerem como objeto de luta dos movimentos feministas até hoje, o triunfo desses grupos pioneiros foi dar visibilidade e promover a discussão pública desses temas e, ainda, a inserção dessas demandas na agenda pública. Assim ocorreu com a questão das violências contra as mulheres, que passou a ser debatida e legitimada pelo movimento feminista como objeto necessário de políticas públicas fundamentadas no rompimento da conjuntura patriarcal:

Ao final da década de 70, grupos de mulheres começaram a se reunir politicamente e a traçar formas para se buscar enfrentar essa violência, observando-se assim a necessidade de políticas públicas específicas e direcionadas que pudessem afinal transformar a relação entre homens e mulheres marcada pela subordinação e desigualdade, tanto na esfera pública quanto privada. (ANDRADE; ALMEIDA, 2017, p. 5).

Nesse mesmo período, ocorreu uma série de assassinatos²⁶ contra mulheres, praticados, principalmente, por seus companheiros. Um dos mais conhecidos foi o caso de Doca Street no assassinato de sua companheira, Ângela Diniz. A liberdade do assassino motivou uma série de manifestações que clamavam pela repressão desses crimes.

Blay (2003) lembra que, nas décadas de 20 e 30, mulheres já questionavam a tolerância com os denominados crimes passionais, que representavam uma espécie de pandemia. O amor e a legítima defesa da honra eram utilizados como fundamentos desses crimes, validados pela sociedade e pelo sistema de justiça.

O acusado tornava-se a vítima, enquanto a mulher era considerada culpada pela sua própria morte, consequência da sociedade sexista, como explica Saffioti (2015, p. 46):

O julgamento destes criminosos sofre, é óbvio, a influência do sexismo reinante na sociedade, que determina o levantamento de falsas acusações – devassa é a mais comum – contra a assassinada. A vítima é transformada rapidamente em ré, procedimento este que consegue, muitas vezes, absolver o verdadeiro réu. Durante longo período, usava-se, com êxito, o argumento da legítima defesa da honra, como se esta não fosse algo pessoal e, desta forma, pudesse ser manchada por outrem.

Esses mesmos argumentos foram utilizados no julgamento de Doca Street por seu advogado, Evandro Lins e Silva, autor do livro “A Defesa Tem a

²⁶ Saffioti (2015, p. 52) cita casos de clamor público como: Eliane de Grammont, a filha da escritora Glória Peres e Sandra Gomide, que foram vítimas de feminicídios.

Palavra”, de 1979, no qual ensina as técnicas de defesa utilizadas no julgamento do assassinato de Ângela Diniz. Em análise a essa obra, Blay (2003) relata que as duas principais estratégias para a construção da imagem do acusado são a demonstração do caráter do assassino e a difamação da vítima, como forma de responsabilizá-la pelo crime.

Em ato de resistência, foi promovida a campanha feminista “Quem Ama Não Mata”, com o objetivo de repudiar as justificativas passionais e mobilizar a sociedade para a condenação de Doca Street. As manifestações alcançaram êxito com a condenação do réu a 15 anos de reclusão, ainda que a pena de privação de liberdade não tenha sido cumprida em sua totalidade. (SAFFIOTI, 2015). Esse episódio demonstra como a pressão e o comprometimento dos grupos feministas são capazes de promover mudanças significativas e avanços nas questões relacionadas aos direitos das mulheres.

Por conseguinte, ocorreu em 1985, a criação da primeira Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM) na cidade de São Paulo, primeira política pública institucionalizada no contexto do enfrentamento às violências contra as mulheres. A DEAM foi uma resposta à atuação do movimento feminista que pleiteava mudanças no sistema policial e de justiça quanto ao tratamento dessas formas de violências. A institucionalização de um aparato policial específico para atender as mulheres em situação de violência foi fundamental para reconhecer o Estado como agente responsável por garantir a integridade dessas vítimas, bem como para tornar o fenômeno da violência contra a mulher integrante da agenda política. (BANDEIRA, 2009).

Seguindo esse parâmetro, em 1986, foi criada a primeira Casa Abrigo, também na cidade de São Paulo, destinada ao acolhimento de mulheres e crianças vítimas ou ameaçadas de violência, em decorrência de violência doméstica. Apesar de ter sido desativada em 1989, o ativismo das feministas possibilitou a sua reinauguração em 1992. Rocha (2007) assegura que essa foi mais uma política que nasceu da organização do movimento feminista e da consequente inserção dessa temática como objeto de políticas públicas.

É evidente que a introdução de políticas públicas direcionadas ao combate das violências contra as mulheres nesse período significou maior legitimidade ao problema e direcionou a responsabilidade ao Estado pelo

atendimento e acolhimento das vítimas. Contudo, na prática, essas alternativas não conseguiram, nos primeiros anos, se estabilizarem e atenderem a dinâmica da violência de gênero, conforme Bandeira (2009, p. 413) elucida no que diz respeito às DEAM's:

As/os agentes e delegadas/os destinadas/os à DEAM assumiam a nomeação mais como uma forma de intolerância, de desprestígio e até mesmo como um castigo, o que lhes causava mais desinteresse do que compromisso com o desempenho profissional, uma vez que deveriam servir-se das tipificações penais existentes, as quais não compreendiam as formas de violências contra a mulher.

As contradições observadas levaram os movimentos feministas a perceberem a necessidade de mudanças jurídicas que garantissem a repressão dos crimes e maior proteção às mulheres. (ROCHA, 2007).

A partir de 1995, a norma que passou a ser utilizada para punição dos crimes relacionados à violência de gênero foi a Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995), que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais para o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo.

Bandeira (2009) relata que, ao enquadrar a violência de gênero como crime de menor potencial ofensivo, as penalidades eram restritas a penas pecuniárias ou trabalhos alternativos para o agressor, e a conciliação era a principal alternativa para encerrar o processo, utilizando-se a lógica da família para impor às vítimas de violência doméstica ou familiar a responsabilidade pela reconciliação do conflito.

A família, percebida como instituição sagrada, era o argumento central das conciliações:

[...] a manutenção da lógica familista alia-se aos motivos aparentemente desencadeadores da violência e que são sempre frequentes nas conciliações dos conflitos domésticos e intrafamiliar, cabendo à mulher: reatar a relação afetivo-conjugal, rejeitar o pedido de separação, abdicar-se da independência econômica (mulher em processo de ascensão social), aceitar a violência como expressão de ciúmes, entre outros. (BANDEIRA, 2014, p. 457).

Outrossim, por não ser uma lei pensada nas especificidades da violência de gênero, sua utilização era direcionada apenas ao réu do processo, sem garantias de segurança às vítimas ou medidas de prevenção às violências. A demanda por um normativo capaz de coibir efetivamente a violência de gênero era iminente, tornando-se uma pauta relevante do movimento feminista. (BANDEIRA, 2014).

Segundo Andrade e Almeida (2017), após mobilizações desses grupos articulados com o empenho de Organizações Não Governamentais, foi criado um Grupo de Trabalho em 2004, na gestão do Presidente Lula, com a finalidade de elaborar um projeto de lei para tratar e combater as violências contra as mulheres. As autoras também constataam que, a partir da eleição de Lula, os movimentos feministas ganharam mais espaço de interlocução com o Estado, possibilitando novas formas de atuação.

Entretanto, o processo até a aprovação da Lei Maria da Penha em 2006 não foi imune de tensões e discursos contrários. Alguns juristas não concordavam com a elaboração de uma nova lei, pois consideravam que os Juizados Especiais Criminais eram suficientes para atender às demandas de violências contra as mulheres, assim como argumentavam que uma legislação específica promoveria desigualdades entre homens e mulheres. (ANDRADE; ALMEIDA, 2017, p. 17-18)²⁷.

Em contrapartida, as defensoras de um instrumento jurídico que tratasse a questão como violação aos direitos humanos estavam embasadas nos tratados e convenções internacionais os quais o Brasil já tinha ratificado, especialmente, a Convenção de Belém do Pará. Segundo Bandeira (2014, p. 463), a Lei Maria da Penha foi resultado da luta feminista, organizada em grupos de variados setores da sociedade com apoio do governo federal.

Somado a esses esforços, o caso “Maria da Penha”, mulher vítima de graves violências por seu companheiro, foi apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos²⁸:

Os fatos relativos a esse caso remontam a 1983, quando a Sra. Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima de tentativa de homicídio por parte de seu marido à época, deixando-a paraplégica. Houve, depois, outro ataque do marido, mas, apesar da denúncia criminal do Ministério Público ter sido proposta em 1984, a lentidão da Justiça Penal brasileira quase gerou a prescrição do crime. Somente em 2002 (19 anos depois dos fatos), o agressor foi preso, após o trânsito em julgado dos mais variados recursos. Para impedir a repetição de tais condutas, a Comissão recomendou que o

²⁷ Tais premissas não cessaram com a aprovação da lei, que continuou sendo contestada e atacada, chegando aos Supremos Tribunais (BANDEIRA, 2014, p. 464), com argumentos que colaboram para a manutenção dos sistemas de dominação-exploração que determinam a opressão das mulheres.

²⁸ A Convenção de Belém do Pará previu a possibilidade de qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-membros da Organização, peticionar perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em caso de afronta a direitos humanos assegurados às mulheres. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1994)

Brasil adotasse medidas legislativas que protegessem, efetivamente, a mulher contra a violência. (RAMOS, 2014, p. 437).

A história da farmacêutica Maria da Penha não foi a única marcada pela impunidade e omissão do Estado, prática que era muito comum em um contexto no qual a competência para julgamento desses crimes era dos Juizados Especiais Criminais. Por vezes, os casos eram resolvidos por conciliação e o agressor era condenado apenas ao pagamento de cestas básicas. (SAFFIOTI, 2015).

A repercussão desse caso possibilitou maior visibilidade e destaque político à demanda. Assim, em decorrência dos tratados internacionais, da recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso Maria da Penha e da mobilização dos movimentos feministas, no Brasil, foi editada a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), com o intuito de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

De acordo com seu artigo 1º, a Lei pretende coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher nos termos da Constituição Federal e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, bem como propiciar assistência e proteção às mulheres vítimas.

Em seu artigo 7º, a Lei dispõe, de modo exemplificativo, as espécies de violência doméstica e familiar: física, sexual, psicológica, patrimonial e moral. A norma utiliza a expressão “entre outras” com o escopo de englobar todas as possibilidades de violência. (CAMPOS, 2011). Sendo assim, lesão corporal, ameaça, abusos, assédios, destruição ou subtração de objetos pessoais, desqualificação moral, ato sexual forçado e humilhação são ações que caracterizam a violência em relações íntimas de afeto.

Foram diversos os avanços trazidos pela aludida Lei, com destaque para o reconhecimento das violências doméstica e familiar contra as mulheres como violação aos direitos humanos e responsabilidade do Estado, que deve atuar na prevenção, na proteção das mulheres e na punição dos agressores. Além disso, a legislação foi um importante passo na busca do acesso das mulheres à justiça, de forma ampla, visando a efetivação de todos os direitos fundamentais da mulher.

Uma das formas de proteção aos direitos da mulher inseridas pela Lei Maria da Penha são as medidas protetivas de urgência, que podem ser solicitadas judicialmente ou extrajudicialmente, visando à integridade física e moral das vítimas. Essas medidas, que podem ser concedidas isoladamente ou em conjunto, têm o

propósito de romper de imediato a violência sofrida ou evitar a iminência de qualquer ato de violência contra a mulher. Nesse sentido:

A ordem jurídica vigente torna evidente o dever do Estado de salvaguardar em sede de cognição sumária a liberdade de ação da mulher e seus filhos e familiares envolvidos em situação de risco objetivo e iminente. Essa inovação provoca no meio jurídico uma abertura à concepção da violência contra a mulher como violação aos direitos humanos, marco reforçado pela Lei Maria da Penha, expondo a complexidade e gravidade de delitos considerados de menor potencial ofensivo em passado recente. (CAMPOS, 2011, p. 291-292).

A relevância da Lei foi reconhecida no relatório “Progresso das Mulheres no Mundo 2008/2009” do Fundo de Desenvolvimento da ONU para a Mulher que destacou a Lei Maria da Penha como uma das três legislações mais avançadas do mundo para enfrentamento da violência contra as mulheres. (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, 2021).

No entanto, entre a implementação da Lei e sua efetiva aplicação, existem fatores que afetam o alcance dos objetivos propostos, conforme Pasinato (2015, p. 535) evidencia:

Dia após dia se fortalece o entendimento de que o sucesso da Lei está ameaçado pelas muitas falhas que se identificam em sua aplicação. Seja porque existem poucos serviços para o atendimento das mulheres ou porque não se responsabilizam os culpados, ou porque há insuficiente compromisso de governos para a articulação das redes intersetoriais, ou, ainda, pelas contingências de recursos humanos e a baixa especialização dos profissionais que têm contribuído para a permanência de atendimentos discriminatórios e prejudiciais às mulheres. Circunstâncias que resultam, ao fim e ao cabo, na não universalização do acesso à justiça e em direitos para mulheres que terminam, muitas vezes, com um boletim de ocorrência em uma das mãos e uma medida de proteção na outra, sem que, para além desses papéis, existam políticas que deem mais efetividade à sua proteção e condições para que saiam da situação de violência.

Apesar da imprescindibilidade de normas que protejam as mulheres, a violência de gênero é resultado de uma construção social que precisa ser mudada. Em concordância com a Profa. Dra. Lourdes Rocha, no contexto da violência de gênero, existe um distanciamento entre o que a lei prescreve e a realidade patriarcal e machista que se estende para o judiciário e o legislativo, frustrando o alcance da igualdade de direitos para as mulheres. (FRANÇA; LIMA, 2013).

Nesse viés, são necessárias políticas públicas capazes de interferir diretamente nas causas que permeiam a violência contra as mulheres. Para Silva (2001, p. 37), política pública “[...] constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses,

tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais”. Nesse contexto, entende-se que as políticas públicas com recorte de gênero reconhecem a desigualdade de gênero e, nessa perspectiva, implementam ações diferenciadas para mulheres. (FARAH, 2004). A articulação de políticas voltadas para as mulheres, assim como a integração de diversos atores nesse processo, torna-se indispensável no enfrentamento dos sistemas de exploração-dominância, que requerem diversos eixos de atuação capazes de promover uma rede de apoio à mulher. Em razão disso, o Estado precisa atuar como articulador e executor de ações que viabilizem essas mudanças estruturais.

O início da gestão do Presidente Lula foi marcado pela institucionalização de políticas públicas voltadas para o enfrentamento das violências contra as mulheres. Em 2003, foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), pela Medida Provisória 103 de 1º de janeiro de 2003 (BRASIL, 2003), com o objetivo de formular e coordenar políticas para as mulheres, partindo da ótica das relações desiguais entre homens e mulheres.

Para Pasinato e Santos (2008), a Secretaria de Políticas para as Mulheres, criada com status ministerial, exerce um papel fundamental na formulação e promoção de políticas públicas e sua instituição possibilitou alianças importantes entre o governo e as organizações não governamentais feministas.

Conforme Pasinato e Santos (2008), a SPM significou uma nova concepção de políticas públicas no campo da violência contra mulheres, orientadas pelas ideias de rede e transversalidade de gênero:

A rede e a transversalidade implicam dois eixos de articulação dos serviços: um eixo horizontal pelo qual os serviços devem fazer parte de uma rede intersetorial e devem ser bem articulados para assegurar o atendimento integral às mulheres; um eixo vertical no qual as políticas e serviços do município, do estado e do governo federal devem estar articulados de forma a otimizar os recursos existentes e potencializar os resultados que possam ser alcançados. (PASINATO; SANTOS, 2008, p. 16).

Com esse novo cenário, foi iniciado o processo de formulação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A implantação e consolidação dessa política foi amplamente discutida em duas conferências nacionais de políticas para as mulheres, realizadas em 2004 e 2007, caracterizadas pela intensa participação popular em conferências municipais e estaduais realizadas em todas as unidades da federação do país. Baseadas nessas conferências, foram elaborados o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) em 2005 e o II

Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) em 2008, que possuem como um dos eixos o enfrentamento à violência contra as mulheres, estabelecendo os princípios e diretrizes da Política Nacional. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2005).

Enquanto mais um fruto dessa mobilização, constituiu-se o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher em 2007, um acordo federativo entre os governos federal, estaduais e municipais para o planejamento de ações direcionadas à consolidação e ao fortalecimento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, mediante a implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional.

Na gestão de Dilma Rousseff, primeira mulher a governar o Brasil, o Plano Nacional de Política para as Mulheres foi atualizado e teve sua terceira edição formulada, como resultado da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres realizada em 2011.

A proposta foi fortalecer e institucionalizar a Política Nacional para as Mulheres, reafirmando os seus princípios orientadores, sendo eles: autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida; busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos; respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; caráter laico do Estado; universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado; participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas; e transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas. (SECRETARIA DE POLÍTICA AS PARA MULHERES, 2013a).

Entre os objetivos traçados no plano para reduzir os índices de violência contra as mulheres, estão a ampliação e o fortalecimento dos serviços especializados, a integração e articulação dos serviços e instituições, além da prestação de serviços humanizados, integrais e qualificados. Esses propósitos estão alinhados ao princípio da transversalidade e à abordagem multidimensional e intersetorial, defendidos pela SPM. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2013a).

Tais premissas ratificam a concepção inserida no planejamento das políticas para as mulheres pela SPM, retratada no processo de criação da Casa da Mulher Brasileira enquanto instrumento de integração da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, o que será aprofundado na próxima seção.

3 A CASA DA MULHER BRASILEIRA: concepção, referencial ético-político e contradições

Esta seção aborda a avaliação política da política propriamente dita, como conceitua Silva (2013a), analisando-se os fundamentos de ordem política e sociocultural que determinaram o processo de formulação da Casa da Mulher Brasileira (CMB), como estratégia de ação inserida na Política Nacional de Enfrentamento às Violências contra as mulheres e no Programa “Mulher: Viver Sem Violência”. Para tanto, o seu referencial ético-político e os princípios de justiça social serão dimensões consideradas nessa análise.

No intuito de compreender esse processo e suas influências, também serão identificados e analisados os sujeitos e interesses envolvidos e a repercussão desses elementos no conteúdo e na abrangência da CMB.

3.1 Contexto político-ideológico do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”

A Casa da Mulher Brasileira é uma das ações previstas para a execução do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”. Por isso, para avaliar a CMB, é preciso contextualizar o Programa que a instituiu.

Em 2013, a Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) apresentou o Programa “Mulher: Viver Sem Violência”, como parte integrante da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. O Programa foi instituído pelo Decreto nº 8.086/2013, visando à integração e ampliação dos serviços públicos destinados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados nas áreas da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira. (BRASIL, 2013b).

A Lei Maria da Penha foi a norma precursora e orientadora do Programa. Entre as medidas integradas de prevenção previstas na Lei, em seu artigo 8º, está a articulação de entes federados, órgãos públicos e instituições do sistema de justiça, a qual o programa intenciona operacionalizar. Inclusive, o nome do programa remete à redação do artigo 2º da aludida Lei que estabelece o direito de toda mulher a viver sem violência, devendo ser asseguradas as oportunidades e facilidades para que isso ocorra:

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social. (BRASIL, 2006).

A legislação e o programa trazem a perspectiva de responsabilidade do Estado em assegurar que as mulheres não sofram violências. Esse foi um dos compromissos firmados pelo Brasil quando ratificou a Convenção de Belém do Pará, que, em seu artigo 8, determina:

Os Estados Partes convêm em adotar, progressivamente, medidas específicas, inclusive programas destinados a:

a. promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a uma vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam seus direitos humanos; [...] (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1994).

Dessa forma, ficou estabelecida a competência do Estado em garantir que as mulheres tenham uma vida sem violência, com respeito e proteção aos direitos humanos das mulheres. Para isso, são necessárias medidas que possibilitem o alcance desses objetivos, como a criação de políticas, programas e estratégias específicas.

Em uma cerimônia de lançamento²⁹, na qual a maior parte do público foi formada por mulheres, incluindo Maria da Penha Maia Fernandes³⁰, a presidenta Dilma afirmou que o Programa era mais um passo para que o Brasil alcançasse a tolerância zero em relação às violências contra as mulheres. Além disso, reafirmou o compromisso firmado em sua posse de priorizar as mulheres nas políticas públicas:

Queria dizer a vocês que eu me alegro muito hoje. Me alegro porque nós não temos sido questionadas por uma verdade que andamos afirmando que em uma democracia, muitas vezes, se questiona todas as afirmações, mas eu tenho certeza que até agora esta não foi questionada, que nós somos o governo com maior volume de políticas públicas em favor da mulher em nossa história, e eu digo isso, porque, na minha posse, eu disse que eu ia defender e priorizar em todas as políticas do povo brasileiro e honrar as mulheres. Hoje é mais um dia em que nós afirmamos esse compromisso, porque honrar as mulheres significa ter consciência da sua situação no nosso país e defender mesmo as oportunidades e uma política antidiscriminação. Agora, com o Programa Mulher Viver Sem Violência, que aprofunda toda a luta que foi desenvolvida nesses últimos anos, começando pela Lei Maria da Penha, que nos honra com a sua presença hoje, e passando pela reafirmação da própria Lei no sentido de que não será mais

²⁹ O Programa foi lançado pela presidenta Dilma Rousseff e pela ministra Eleonora Menicucci, em 13 de março de 2013, mesmo mês em que é celebrado o Dia Internacional da Mulher. (DILMA..., 2013).

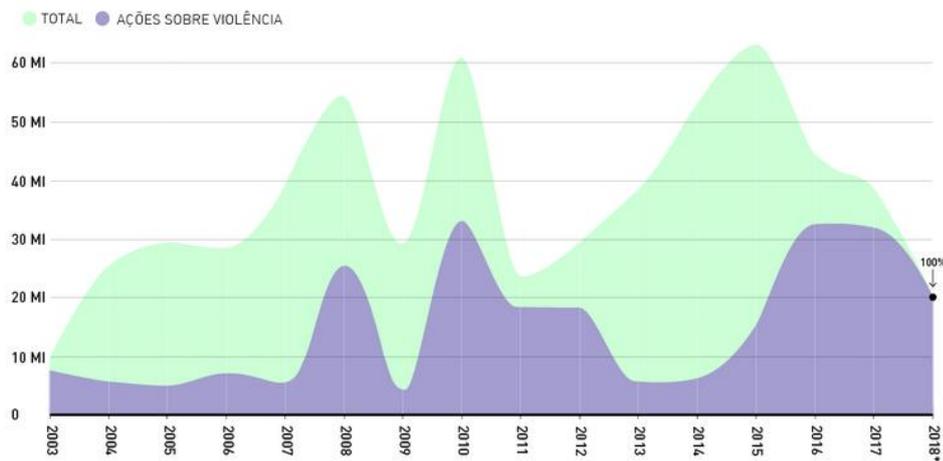
³⁰ Mulher vítima de tentativa de homicídio em 1983 que inspirou o nome da Lei Maria da Penha.

um caso de convivência à violência contra a mulher, será penalizado, terá processo, resultará em ato e delito. Então, hoje, aqui, com o Programa Mulher Viver Sem Violência, nós estamos dando mais um passo. Nós sabemos que é preciso fazer muito mais e sempre para combater a violência contra a mulher. Nós queremos que o país se aproxime cada vez mais e de forma cada vez mais rápida do dia em que o nosso país, a nossa sociedade e os governos tenham tolerância zero com a violência praticada contra a mulher. (DILMA..., 2013).

O discurso de Dilma Rousseff demonstra que a presidenta tinha consciência da importância de ser a primeira mulher no cargo de chefe do Poder Executivo brasileiro. Sua fala destaca a necessidade de políticas públicas voltadas para as mulheres e especialmente, ao enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de combater a impunidade e a cultura machista.

No entanto, apesar de reafirmar seu compromisso em honrar, defender e priorizar as mulheres nas políticas públicas, muitas contradições no tocante às questões de gênero envolveram o governo de Dilma Rousseff. (GONÇALVES; ABREU, 2018). No início de sua gestão, em 2011, houve uma redução no orçamento da SPM, principalmente, em relação às ações sobre violência, como demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 7 – Investimento da Secretaria de Política para as Mulheres de 2003 a 2018



Fonte: Assis, Martins e Ferrari (2018).

Como se observa no Gráfico 7, apenas a partir de 2013, ano do lançamento do Programa: “Mulher, Viver Sem Violência”, inicia-se um movimento de crescimento nos desembolsos da Secretaria com ações sobre violência, que chega

em seu auge no ano de 2016, com um aumento de mais de 20 milhões no orçamento.

Em relação ao total, após 2011, houve um crescimento constante no investimento da Secretaria, reforçando o discurso de Dilma no que tange ao volume de políticas públicas para as mulheres em seu governo.

Contudo, a existência de políticas públicas focadas em mulheres não expressa, necessariamente, a adoção da perspectiva de gênero. Para Soares (2011), políticas públicas com enfoque de gênero e políticas públicas com centralidade na mulher são distintas. As primeiras têm como pressuposto as desigualdades entre homens e mulheres e a necessidade de seu enfrentamento no contexto das desigualdades sociais. Já as políticas com foco nas mulheres concebem-nas como objeto da ação, sem considerar as relações entre os gêneros e suas contradições. Essas últimas, apesar de incluírem as mulheres como principais beneficiárias, não almejam mudanças estruturais ou confronto com os sistemas de dominação-exploração que sujeitam as mulheres às desigualdades.

As manifestações de Dilma Rousseff quanto às demandas de políticas públicas, apesar de sinalizarem a defesa da garantia de direitos das mulheres, afastam-se da concepção de políticas de gênero.

Em nota alusiva ao Dia Internacional da Mulher, no início de seu mandato (BRASIL, 2021b), em 2011, a presidenta ressaltou que as políticas de combate à pobreza deveriam ser focadas nas mulheres, responsáveis por chefiar a maioria das famílias pobres brasileiras. Além disso, remeteu à eficiência de Programas ao fato de as mulheres serem as beneficiárias privilegiadas, como o “Minha Casa Minha Vida”, o “Pronaf Mulher” ou o “Bolsa Família”, este último proporcional à quantidade de filhos da família beneficiada.

Em discurso realizado na ONU, em 2015, Dilma reafirma sua atenção para políticas que priorizam mulheres: “As mulheres vem sendo protagonistas do processo de inclusão social em curso no Brasil. Elas são as principais receptoras das políticas de renda e de acesso à moradia, à saúde e à educação”. (ALENCASTRO; BATISTA, 2015). Percebe-se que o enfoque estava em problemas pontuais, relacionados a direitos específicos, que, isoladamente, não transformam o sistema opressor no qual as mulheres estão inseridas.

Para Bandeira (2005), políticas públicas dessa natureza têm a peculiaridade de evidenciarem as mulheres como responsáveis pela reprodução social e proteção da família, reforçando o ponto de vista essencialista que atribui à reprodução e à sexualidade as desigualdades de gênero, como consequência lógica. Sendo assim, relacionam as mulheres à função da maternidade, generalizando demandas que deveriam enfatizar o processo de construção social das desigualdades e da condição das mulheres como objetos na sociedade.

Outrossim, os programas de transferência de renda isentos de ponderação sobre as determinações estruturais são característicos de políticas compensatórias, focalizadas e voltadas apenas às necessidades emergenciais, sem caráter permanente. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

Observa-se a predominância da concepção neoliberal³¹ nessas políticas, que defende a pobreza como causa do próprio indivíduo, de forma que sua superação depende exclusivamente de esforço e vontade humana. (SILVA, 2013b). O Estado deve atuar o mínimo possível, apenas complementando a atuação do setor privado e do voluntariado, visando cortes no gasto social.

Apesar de ser uma política importante e necessária, a transferência de renda não pode ser desvinculada dos demais aspectos estruturais, inclusive no que se refere às peculiaridades das relações de gênero. Ademais, a forma como a política é apresentada, com base na ideologia neoliberal, não traz resultados satisfatórios a ponto de cessar a reprodução da pobreza, mantendo as desigualdades sociais sem expectativas de melhoria de vida da população beneficiada.

Essa noção imediatista, orientada nas consequências da questão social, também é percebida no discurso de lançamento do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”. A presidenta enfatiza a aplicação da Lei Maria da Penha, por meio da judicialização e penalização como forma de combate às violências contra as mulheres. (DILMA..., 2013).

³¹ O avanço das ideias neoliberais, críticas do Estado intervencionista e de bem-estar e defensoras da não regulação do mercado e da manutenção de uma taxa natural de desemprego, trouxe diversos impactos sociais, além de uma tendência de ampliação de arrecadação via impostos indiretos em contraposição à redução de gastos com políticas sociais, com consequente agravamento das desigualdades sociais e concentração da riqueza nas mãos de poucos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 126).

A atenção do Estado em individualizar os casos, fomentando a punição como resposta à sociedade, desconsidera a natureza estrutural da violência de gênero que deveria ser a base do desenho das estratégias políticas. Esse é mais um aspecto do neoliberalismo, que tem a repressão como elemento indispensável nas políticas públicas, convertendo os problemas sociais em penais. (MENDES, 2010). Nesse contexto, ao mesmo tempo que o Estado de bem-estar é reduzido, o Estado penal é ampliado.

Não obstante, quanto à presença de mulheres nos ministérios, Dilma destacou-se por ter nomeado o maior número de mulheres na história do país, totalizando 18 ministras (MELITO; PASSOS, 2016) no decorrer dos mais de cinco anos de governo. Não houve, porém, equiparação com o número de ministros homens e paridade racial, pois apenas 2 das ministras nomeadas eram negras³².

Outra contradição percebida na gestão de Dilma Rousseff foi a ausência de debates sobre os direitos reprodutivos das mulheres, especialmente, a questão da legalização do aborto. Por ser um tema que envolve direitos da mulher ao seu corpo e à sua saúde, a gestão de uma mulher criou expectativas para sua discussão. Entretanto, não houve nenhuma mobilização nesse sentido, retratando a isenção do governo em relação a temas controversos.

Ainda durante a campanha eleitoral de 2010, após ser pressionada e chamada de “abortista” por outro candidato (MANO; MACEDO, 2018, p. 90-91), Dilma prometeu não se posicionar sobre o assunto: “[...] não tomarei a iniciativa de propor alterações de pontos que tratem da legislação do aborto e de outros temas concernentes à família”. (PIRES, 2022). Além de abordar a questão da família, citou o Evangelho como preceito da sua manifestação, aproximando-se da ideologia patriarcal e afastando-se da garantia constitucional do Estado laico. Notadamente, o governo isentou-se perante uma questão de saúde pública, estagnando a discussão sobre direitos substanciais para as mulheres.

Desse modo, a disputa pelo poder e a posterior manutenção do poder conquistado transformou o aborto em uma palavra proibida, o que Foucault denomina de interdição da palavra. Segundo Foucault (2010), os discursos são controlados, organizados e distribuídos de acordo com as relações de poder

³² No primeiro mandato, Luiza Bairros, ministra-chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e no segundo mandato, Nilma Gomes, do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. (MELITO; PASSOS, 2021).

dominantes, com o objetivo de afastar os riscos à preservação dessas relações. Nessa perspectiva, o sujeito não se expressa livremente, tendo em vista que as ideias dominantes cercam, limitam ou mesmo excluem seu discurso. Nessa perspectiva, a palavra não circula de qualquer forma, em qualquer lugar, nem pode ser enunciada por todo sujeito, em todas as ocasiões. São as relações de poder que definem quem controla os discursos e quem tem seus discursos controlados.

A interdição da palavra consiste em um mecanismo de exclusão no qual “[...] não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa”. (FOUCAULT, 2010, p. 9). São três tipos de interdição que se relacionam: tabu do objeto, ritual da circunstância e direito privilegiado ou exclusividade do sujeito que fala. Assim, só se pode falar sobre determinados temas, de uma maneira específica e apenas algumas estão autorizadas a falar.

A possibilidade de Dilma, como mulher, discutir a questão do aborto em seu governo foi uma afronta às relações de poder, por ser um tema contrário ao sistema opressor, sobretudo, pelo fato do sujeito ser uma mulher que é silenciada em virtude do contexto de sua submissão na sociedade, que repercute na interdição de seus discursos.

Por não ser um tema controverso, o combate à violência contra as mulheres foi uma das prioridades da gestão, chegando a representar a maior parte dos investimentos da Secretaria de Políticas para as mulheres, como demonstrado no Gráfico 7.

Cabe registrar que o Programa “Mulher, Viver Sem Violência” foi reformulado em 2019, quando o Decreto que instituiu o Programa foi alterado pelo Decreto nº 10.112/2019, promulgado pelo presidente Jair Bolsonaro, passando a intitular-se Programa “Mulher Segura e Protegida”. (BRASIL, 2019a). A mudança de nomes de programas criados nas gestões anteriores tornou-se uma prática comum no governo Bolsonaro, como uma tentativa de apagar da memória popular as ações políticas passadas.

Assim aconteceu com o “Minha Casa Minha Vida” que passou a se chamar Casa Verde e Amarela. (BRASIL, 2021a). Da mesma forma, o “Bolsa Família” foi substituído pelo “Auxílio Brasil”. (BRASIL, 2021b). Esses Programas foram criados na gestão de Luís Inácio Lula da Silva e tornaram-se referência do seu

governo. Nesse cenário, o governo de Jair Bolsonaro limita-se a reformular programas já existentes, sem inovar em programas sociais.

No caso do Programa “Mulher, Viver Sem Violência”, a alteração do nome do programa para “Mulher Segura e Protegida” também demonstra o conservadorismo e patriarcalismo enraizado dessa gestão. O título anterior reportava-se à mulher como protagonista da política pública, de modo que “viver sem violência” é um direito fundamental de todas as mulheres que deve ser garantido, conforme previsto na Lei Maria da Penha e na Convenção de Belém do Pará.

A realização de políticas públicas de enfrentamento às violências contra as mulheres deve ter como orientação a garantia a uma vida digna, o que significa uma vida sem violência e de fruição de direitos.

Já o novo título do Programa reporta-se à mulher como coadjuvante da sua própria história, ao mesmo tempo em que restringe o objeto do Programa apenas à segurança e à proteção da mulher, sem vislumbrar o exercício dos demais direitos indispensáveis para que as mulheres se libertem do ciclo da violência.

Essa concepção também foi refletida nas alterações da redação de dispositivos legais do Decreto de criação do Programa, como se observa a partir da exclusão do termo gênero do novo normativo. Enquanto a redação original previa as expressões “transversalidade de gênero”, “violência de gênero” e “relações sociais de gênero”, no novo Decreto, a palavra gênero foi omitida, afastando qualquer discussão sobre o termo no âmbito do programa.

Essa supressão não ocorreu sem propósito, uma vez que é claro o embate do atual governo contra o que denomina de “ideologia de gênero”. A expressão “ideologia de gênero” é uma criação de caráter conservador relacionada ao debate sobre diversidade sexual e identidade de gênero. (CARTA CAPITAL, 2021).

Segundo Melo (2020), uma das estratégias discursivas para banir a perspectiva de gênero da agenda pública é a reconfiguração do sexo como uma categoria normativa: “[...] a substituição das palavras ‘gênero’, ‘diversidade sexual’ ou ‘identidade de gênero’ por ‘sexo’ restitui na linguagem legal o binarismo e a heterossexualidade compulsória”. (MELO, 2020, p. 5).

Tal concepção ficou aparente logo no dia da posse da ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos no governo de Jair Bolsonaro, Damares Alves, que explanou fervorosamente: “É uma nova era no Brasil: menino veste azul e menina veste rosa” (DAMARES..., 2019), enaltecendo o caráter sexista de seu ministério.

No mesmo sentido, são as manifestações do atual presidente desde sua campanha presidencial, quando exaltava a moral, a religião e a família para fundamentar a sua contrariedade a qualquer debate sobre gênero. (BOLSONARO..., 2018). Em sua gestão, defende, obstinadamente, a proibição da abordagem de gênero nas escolas, com a justificativa de proteção das crianças, outra estratégia discursiva da crítica à “ideologia de gênero”.

A tentativa de eliminar discussões sobre gênero nas instituições é, na verdade, a imposição de uma ideologia, o que se insere no conceito de dominação explicado por Miguel (2016), entendida como uma forma de compelir os dominados a comportamentos que beneficiam quem está no poder. As instituições, nesse cenário, são as responsáveis por criar e impor o pensamento dominante até que ele seja incorporado e naturalizado.

Esse discurso sexista, no entanto, não teve início na eleição de Jair Bolsonaro. Depois de ser eleita Presidenta da República de forma democrática por duas vezes seguidas, Dilma Rousseff foi destituída em um processo de tomada de poder que se efetivou em 2016, marcado pelo machismo e pela misoginia. Discursos de ódio e preconceitos contra a presidenta foram proferidos por autoridades, pela sociedade e pela mídia caracterizados por estereótipos que visam excluir a mulher do espaço público, marca do patriarcado.

Possenti (2018) sustenta que a misoginia foi fator relevante para o desfecho do golpe de Estado, apontando como traços misóginos desse processo a repulsa, o desprezo, as agressões psicológicas e as avaliações negativas. O autor relata uma série de fatos responsáveis pela formação da imagem negativa da governante. Entre eles, a capa da revista ISTOÉ em abril de 2016, cuja manchete era “As explosões nervosas da presidente”, acompanhada de uma imagem de Dilma gritando, na intenção de mostrar desequilíbrio e instabilidade emocional. (ISTOÉ, 2016).

Outro fato impactante ocorreu em 2015, com a propagação de adesivos de carros contendo a montagem do rosto de Dilma no corpo uma mulher de pernas

abertas colados na entrada do tanque de combustível dos carros (POSSENTI, 2018), em uma representação da cultura do estupro, por meio da subjugação de uma mulher. O modo de vestir e de se expressar da presidenta também foram reiteradamente julgados de forma pejorativa.

Todos esses elementos resultaram no afastamento de Dilma Rousseff, razão pela qual o cargo presidencial foi assumido por Michel Temer, ex-vice-presidente e um dos principais apoiadores do golpe. Ainda nos primeiros dias de sua gestão, o presidente interino editou a Medida Provisória 726/2016, responsável por reduzir de 39 para 24 o número de ministérios. (VOLPE, 2016). Além disso, para comandar os ministérios, Temer não nomeou nenhuma mulher e nenhum negro.

Com a alteração, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos foi extinto. As competências da SPM foram então transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania.

Em 2017, após outra mudança, a SPM passou a integrar a estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, apenas como um órgão. Mais uma vez, em 2018, foi alterada a estrutura da SPM, que passou a ser vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos.

Atualmente, a SPM está vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A falta de estabilidade dessa Secretaria demonstra a sua vulnerabilidade à conjuntura política sexista que se arquitetou a partir de 2016, o que ecoa diretamente em sua autonomia e em seu orçamento.

Em estudo realizado pela consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, em 2019, dos valores autorizados para a construção das Casas da Mulher Brasileira, nenhum recurso foi gasto. Já em 2020, apenas R\$ 5,6 milhões de um total de R\$ 126,4 milhões previstos na Lei Orçamentária de 2020 foram efetivamente gastos com as políticas públicas para mulheres até o mês de junho. (RODRIGUES, 2020).

Todas essas mudanças ideológicas e estruturais repercutem diretamente no programa e nas demais políticas públicas para as mulheres. Destaca-se, contudo, que a avaliação proposta neste trabalho se limita ao processo de criação da Casa da Mulher Brasileira, ação integrante do Programa “Mulher, Viver Sem Violência”, que tem como marco legal o Decreto nº 8.086/2013, não deixando de destacar as repercussões de governos misóginos na ação política.

O Programa, em sua formação inicial, foi estruturado em cinco estratégias de ação: criação da Casa da Mulher Brasileira; ampliação da Central de Atendimento à Mulher; organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; ampliação dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Fronteiras Secas e realização de campanhas continuadas de conscientização.

A Casa da Mulher é a ação central do programa, visto que é o principal caminho para consecução do seu objetivo de integração da rede e articulação dos serviços. O intuito dessa estratégia política é reunir, em único espaço, os principais serviços especializados de rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

Atuando com a concepção de rede e transversalidade³³, a CMB corresponde à atuação integrada de diversos órgãos, entre eles as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as Promotorias Especializadas da Mulher e as Defensorias Públicas Especializadas da Mulher. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015).

Buscando o enfrentamento às violências contra as mulheres, a CMB, a partir das suas diretrizes (Figura 2) tem como objetivos específicos: oferecer serviços de referência e atendimento humanizado; disponibilizar espaço de escuta qualificada e que garanta privacidade; incentivar a formação e a capacitação de profissionais; oferecer informação prévia às mulheres sobre os procedimentos; garantir o acesso à justiça; garantir a inserção nos Programas Sociais, de modo a fomentar independência e garantir autonomia econômica e financeira e o acesso a direitos às mulheres em situação de violência; oferecer condições para o empoderamento, através da educação em autonomia econômica; oferecer abrigo temporário; combater as distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres, como a exploração sexual e o tráfico de mulheres; disponibilizar transporte às mulheres até os serviços de referência. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015).

³³ A transversalidade de gênero nas políticas públicas consiste na articulação de vários órgãos do governo e entes federados na construção, execução e avaliação das políticas públicas com recortes de gênero, para além da instituição responsável pela coordenação de políticas para as mulheres. (BANDEIRA, 2005).

Figura 2 – Diretrizes da Casa da Mulher Brasileira



Fonte: Secretaria de Política para as Mulheres (2015, p. 21).

Na cerimônia de lançamento do Programa: “Mulher, Viver Sem Violência”, no Palácio do Planalto, a ministra Eleonora Menicucci destacou a CMB como um espaço destinado ao atendimento respeitoso e humanizados às mulheres, onde todos os serviços são disponibilizados, evitando “a peregrinação” por serviços em locais diferentes. (GLOBOPLAY, 2013). A centralização e integração dos serviços destinados às mulheres em situação de violência em um mesmo espaço são premissas destacadas pela SPM como forma de facilitar o acesso à rede de atendimento e possibilitar respostas mais eficazes.

De acordo com a Secretaria de Política para as Mulheres (2015), o conceito de violência contra as mulheres adotado nas diretrizes da CMB é o mesmo disposto no artigo 1º na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), de 1994, que consiste em “[...] qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019).

Trata-se da mesma concepção de violência apresentada por Saffioti (2015, p. 17) como similar ao entendimento popular, que consiste na “[...] ruptura de

qualquer forma de integridade da vítima: integridade física, integridade psíquica, integridade sexual, integridade moral.”

Tendo isso em vista, esse conceito abrange qualquer forma de violação da integridade física, psíquica, sexual e patrimonial das mulheres, englobando diversos tipos de violência como:

a) a violência doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o/a agressor/a conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher, compreendendo, entre outras, as violências física, psicológica, sexual, moral e patrimonial (Lei nº 11.340/2006); b) a violência ocorrida na comunidade e que seja perpetrada: por qualquer pessoa e que compreende, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou qualquer outro lugar; c) a violência perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (violência institucional). (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015, p. 8).

O Mapa da violência de 2012 (BUENO *et al.*, 2012), com base nos dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) do Ministério da Saúde, revela o contexto das violências contra as mulheres no período que antecedeu o lançamento do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”.

Em relação ao local da violência, a residência das mulheres era o local onde se concentravam as agressões:

Vemos que em todas as faixas etárias, o local de residência da mulher é o que decididamente prepondera nas situações de violência, especialmente até os 10 anos de idade e a partir dos 30 anos da mulher. Esse dado, 71,8% dos incidentes acontecendo na própria residência da vítima, permite entender que é no âmbito doméstico onde se gera a maior parte das situações de violência vividas pelas mulheres. (BUENO *et al.*, 2012, p. 18).

Enquanto os demais tipos de violência tendem a ocorrer em espaços públicos, a violência doméstica e familiar tem a particularidade de se manifestar, principalmente, nos lares das mulheres, locais esses em que elas deveriam sentir-se mais seguras. Além disso, a maioria das vítimas possuía uma relação íntima de afeto atual ou anterior com o agressor, o que também aponta a predominância da violência doméstica ou familiar. Segundo Bandeira (2014, p. 460), “[...] a maior parte das agressões sofridas pelas mulheres é decorrente de conflitos interpessoais”.

Nesse contexto, a CMB está alinhada ao disposto na Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, e estabeleceu a atuação integrada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não governamentais como forma de assistência à mulher,

tendo como uma das diretrizes a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação.

Já em relação ao público-alvo da CMB, o Decreto nº 8.086/2013 (BRASIL, 2013b) dispõe que são as mulheres em situação de violência. Contudo, a Legislação não especifica a abrangência do termo “mulheres”, nem traz como um de seus princípios a intersecção entre gênero e outras categorias, ignorando a questão da diversidade de mulheres. Essa omissão pode significar a negativa de atendimento a essas mulheres que buscarem a Casa da Mulher como alternativa na busca de seus direitos como mulheres vítimas de violência.

Não consta, por exemplo, nenhuma menção às mulheres transexuais, travestis e lésbicas como público-alvo da Casa da Mulher, que são constantemente excluídas de serviços destinados às mulheres:

No cotidiano dos serviços específicos dirigidos às mulheres é recorrente que mulheres trans, travestis e lésbicas agredidas por suas parceiras, sejam encaminhadas para serviços que recebem denúncias de violação de direitos humanos. Tal prática indica que as políticas públicas destinadas ao combate da violência tomam gênero como sinônimo de mulher. Nesse sentido, a prática nomeada como de gênero torna-se sexista, criando dificuldades e tensões para o atendimento em serviços públicos destinados às mulheres em situação de violência, quando essas mulheres não são heterossexuais. (MOREIRA *et al.*, 2018, p. 239).

Essa controvérsia existe, inclusive, na jurisprudência, quanto à aplicação da Lei Maria da Penha a essas mulheres. Ainda que já existam precedentes favoráveis em tribunais estaduais, não existe unanimidade (KER, 2021), o que gera incertezas e insegurança jurídica às vítimas. No âmbito dos tribunais superiores, o primeiro precedente sobre o tema foi expresso em recente decisão no Superior Tribunal de Justiça (STJ), datada de 05 de abril de 2022, no Recurso especial nº 1977124, cujo entendimento foi favorável à aplicação da Lei Maria da Penha às mulheres trans. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2022).

Também não resta claro se as mulheres idosas em situação de violência devem procurar a Casa da Mulher Brasileira ou se devem procurar atendimentos especializados aos idosos, tendo em vista que o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2021c) e a Lei Maria da Penha não são elucidativos em relação às violências contra as mulheres idosas, gerando questionamentos sobre a competência jurisdicional. Sobre esse conflito, o STJ tem se posicionado pela não aplicação da Lei Maria da Penha quando não demonstrada a motivação em razão do gênero:

RECURSO ESPECIAL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PERTURBAÇÃO DA TRANQUILIDADE. CONTRAÇÃO PRATICADA POR FILHO CONTRA MÃE IDOSA. AMBIENTE DOMÉSTICO E FAMILIAR. ELEVADA IDADE DA VÍTIMA. INEXISTÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DE GÊNERO OU DE VULNERABILIDADE POR SER VÍTIMA PESSOA DO SEXO FEMININO. LEI 11.340/2006. INAPLICABILIDADE.

1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça orienta-se no sentido de que, para que a competência dos Juizados Especiais de Violência Doméstica seja firmada, não basta que o crime seja praticado contra mulher no âmbito doméstico ou familiar, exigindo-se que a motivação do acusado seja de gênero, ou que a vulnerabilidade da ofendida seja decorrente da sua condição de mulher. Precedentes.

2. No caso dos autos, **verifica-se que o fato de a vítima ser do sexo feminino não foi determinante para a prática da contravenção penal, mas sim a idade avançada da ofendida e a sua fragilidade perante o agressor, seu próprio filho, motivo pelo qual não há que se falar em competência do Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.**

3. Recurso desprovido. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2018a, grifo nosso).

Ocorre que essa concepção não leva em conta que as mulheres idosas estão sujeitas, pelo menos, a duas vulnerabilidades, decorrentes do gênero e da idade. E seguindo o próprio entendimento recente do STJ, a vulnerabilidade das mulheres em contexto de violência doméstica e familiar é presumida e independe de comprovação:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AMEAÇA A EX-NAMORADA. APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA. PRESUNÇÃO DE VULNERABILIDADE DA MULHER.

1. Não há falar-se, com proveito, em incompetência do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para processar e julgar delito por perpetrado contra ex-namorada.

2. Esta Corte "entende ser presumida, pela Lei 11.340/2006, a hipossuficiência e a vulnerabilidade da mulher em contexto de violência doméstica e familiar. **É desnecessária, portanto, a demonstração específica da subjugação feminina para que seja aplicado o sistema protetivo da Lei Maria da Penha.** Isso porque a organização social brasileira ainda é fundada em um sistema hierárquico de poder baseado no gênero, situação que o referido diploma legal busca coibir" (AgRg no REsp 1931918/GO, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 28/09/2021, DJe 30/09/2021).

3. "O crime de ameaça pode ser cometido por 'gesto ou qualquer outro meio simbólico', conforme a redação do art. 147 do CP"

4. Agravo regimental improvido. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2018b, grifo nosso).

Percebe-se, portanto, que a ausência de normas elucidativas influencia diretamente no acesso das mulheres idosas aos mecanismos de enfrentamento às violências de gênero. Outrossim, ao se desconsiderar a aplicação da Lei Maria da Penha às mulheres idosas, prejudica-se a concessão das medidas protetivas previstas nessa legislação e ausentes no Estatuto do Idoso.

O mesmo conflito pode ser suscitado nas situações que envolvem as mulheres com deficiência, como verifica-se no acórdão a seguir:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA – VARAS CRIMINAIS DA COMARCA – UNIDADE ESPECIALIZADA EM CRIMES PRATICADOS COM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER – DENÚNCIA PELA PRÁTICA DE CRIME DE ESTUPRO DE VULNERÁVEL (ARTIGO 217-A, § 1º, CP) – VÍTIMA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA MENTAL – DEFICIÊNCIA COMO CIRCUNSTÂNCIA DETERMINANTE PARA O COMETIMENTO DO DELITO – AUSÊNCIA DE CORRELAÇÃO IMEDIATA COM VIOLÊNCIA DE GÊNERO OU RELAÇÃO DOMÉSTICA E FAMILIAR – COMPETÊNCIA DA VARA CRIMINAL COMUM DA COMARCA.

Em se tratando de processo e julgamento de denúncia pela prática de crime tipificado no artigo 217-A, § 1º, do Código Penal, em que se imputa ao réu a prática de conjunção carnal com vítima portadora de deficiência mental, em que a ausência de discernimento da ofendida é a razão determinante do cometimento do delito, que não guarda relação direta com o gênero da vítima ou relação com violência doméstica ou familiar contra mulher, a competência é da vara criminal comum da comarca, e não da vara especializada em violência doméstica e familiar contra a mulher. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2022, grifo nosso).

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2015b) também não trata especificamente sobre as violências contra mulheres com deficiência, bem como não prevê medidas de proteção, como na Lei Maria da Penha.

Esse cenário normativo e jurisprudencial demonstra a importância de se inserir, de forma expressa, a abrangência do público-alvo da CMB. Por se tratar de uma estratégia de ação que visa efetivar uma política pública, a identificação clara do público-alvo mostra-se fundamental para a sua implementação e para o amplo acesso de todas as mulheres aos serviços disponibilizados.

Destaca-se, também, que a Casa da Mulher Brasileira se propõe a atender todas as situações de violência e não apenas aquelas abrangidas pela Lei Maria da Penha, de forma que as mulheres que sofrerem violências que não se enquadram em violência doméstica e familiar também devem ser acolhidas.

No documento “Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento” (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015) da Casa da Mulher Brasileira (CMB), disponibilizado dois anos após a publicação do Decreto nº 8.086/2013, a Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) aborda a perspectiva de gênero e suas interseccionalidades de maneira mais ampla. O documento define gênero como uma construção social, política e cultural da(s) masculinidade(s) e da(s) feminilidade(s), assim como das relações entre homens e mulheres (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015), conforme disciplina a

Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres O art. 2º da Lei Maria da Penha é citado como norteador da CMB, que reconhece a diversidade das mulheres, do ponto de vista de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015). Entre as diretrizes que abordam as particularidades das mulheres, destacam-se:

Reconhecimento da diversidade de mulheres. Os serviços da Casa da Mulher Brasileira devem considerar as necessidades da mulher em situação de violência de forma individualizada, avaliando o impacto de cada ação de acordo com as circunstâncias da usuária e do/a agressor/a, tais como: situação econômica, cultural, étnica, orientação sexual, dentre outras.

[...]

Reconhecimento das violências de gênero, raça e etnia como violências estruturais e históricas que expressam a opressão das mulheres e que precisam ser tratadas como questões de segurança, justiça, educação, assistência social e saúde pública. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015, p. 19-20).

No entanto, não foi especificado de que forma o impacto de cada ação será avaliado, considerando as particularidades de cada mulher atendida. Também não constam, nos documentos orientadores analisados, especificações sobre a capacitação dos profissionais para considerar essas particularidades nos atendimentos e compreender as violências de gêneros como estruturais.

Essas omissões, tanto na legislação que instituiu a Casa Mulher Brasileira, quanto nos documentos correlatos, podem reduzir a concepção pluralista ao discurso se a ação política não conseguir alcançar as mulheres em situação de violência em sua totalidade, tornando-se limitada. Reconhecer a diversidade das mulheres significa criar mecanismos jurídicos e administrativos que possibilitem um atendimento efetivamente integral a todas as mulheres que acessarem os serviços, assim como criar meios que promovam esse acesso. Caso contrário, as mulheres não contempladas passarão por um processo de revitimização, o que é contraditório à proteção que o Estado deve proporcionar, conforme normas nacionais e internacionais.

Tendo em vista os aspectos analisados, é imprescindível, nessa avaliação, percorrer pelo processo de transformação da agenda pública de enfrentamento às violências contra as mulheres em alternativas de política e respectiva transformação dessas alternativas em um programa até à elaboração de uma ação política como a Casa da Mulher, o que corresponde a uma avaliação

política da política. (SILVA, 2013a). Esse processo também envolve sujeitos, interesses e racionalidades que influenciam diretamente o conteúdo da estratégia política, de modo que também serão analisados.

3.2 Interesses, racionalidades e sujeitos no processo de criação da Casa da Mulher Brasileira

Para melhor compreensão do processo de criação da Casa da Mulher Brasileira, é necessário contextualizar o seu papel na Política Nacional de enfrentamento às violências contra as mulheres, bem como os sujeitos que influenciaram o seu processo de formulação e seus respectivos interesses e racionalidades.

No entendimento de Oliveira (2006, p. 251), políticas públicas [...] “são providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados”.

Após a constituição do problema social como questão pública e sua legitimação na agenda pública, o Estado intervém por meio de políticas públicas, impulsionado pela ação de sujeitos das mais diversas instâncias. (GONÇALVES, 2008). Assim, a construção de uma política pública é constituída de várias fases que envolvem diversos sujeitos com diferentes interesses.

Silva (2013a) destaca que, para que um problema político aconteça, sujeitos políticos devem utilizar estratégias que influenciem outros sujeitos, como indivíduos, grupos organizados de interesse, planejadores organizacionais, candidatos, partidos políticos, legisladores, burocratas e, especialmente, a mídia.

Desse modo, a política pública encontra limites econômicos, políticos e sociais para sua construção e implementação, os quais precisam ser superados pelos sujeitos envolvidos no processo de desenvolvimento da política pública. (SILVA, 2001).

Consideram-se sujeitos aqueles que influenciam de certa forma o processo de formulação de políticas públicas:

[...] seu papel fundamental é influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus interesses próprios ou dos grupos que representam. Suas práticas são diversas, podendo empregar diversos meios para defender seus interesses: a pressão pura e simples através do

lobby; a greve; mobilizações; participação das reuniões etc., de tal modo que as políticas públicas constituem o resultado das ações tomadas por esses vários atores que influenciam o processo de formulação das políticas públicas. (DIAS; MATOS, 2012, p. 39-40).

As diversidades de sujeitos e os interesses que defendem no processo de políticas públicas reproduzem diferentes racionalidades, conforme aborda Silva (2013a). Cada racionalidade está inclinada para determinados sujeitos, de acordo com os propósitos envolvidos, o que não impede que um sujeito seja movido por mais de uma racionalidade ou que altere sua perspectiva no decorrer do processo.

A racionalidade administrativa é característica de representantes do Executivo, como os administradores e burocratas. Os sujeitos que atuam segundo essa racionalidade recorrem à administração como meio de implementação de políticas públicas, baseando-se na eficiência³⁴ e na economia e focando nos resultados e impactos das ações governamentais.

A racionalidade política, por sua vez, está concentrada na formação da agenda e na formulação da política. Os valores predominantes nessa lógica são os da representatividade e da responsabilidade, de modo que a política é percebida como uma forma de impactar determinados grupos.

No que diz respeito à racionalidade legal, os sujeitos que mais se identificam são o Judiciário e a burocracia, conduzidos pela noção de proteção da lei e garantia de igualdade aos beneficiários, vistos como sujeitos de direitos. A principal dimensão explorada é a implementação apropriada da política.

Por fim, a racionalidade de resultados, mais comum nos técnicos, planejadores, avaliadores e população beneficiária, converge para a busca da eficácia³⁵ e efetividade³⁶. Ao mesmo tempo, há preocupação com a maximização da eficiência, uma vez que se almeja a consecução dos fins políticos estabelecidos.

Essas racionalidades podem ser complementares entre si, mas também podem gerar conflitos entre os sujeitos, quando esses ultrapassam seus campos de atuação. (COHEN; FRANCO, 1994). Cada sujeito possui funções e perspectivas diferentes dentro do processo de políticas públicas que devem ser compatibilizadas, formando um consenso necessário para atender os diversos interesses existentes.

³⁴ “[...] entendida como a relação entre produtos e custos dos insumos.” (SILVA, 2013a, p. 29).

³⁵ “[...] expressa o grau dos efeitos dos objetivos e metas na população beneficiária em determinado período de tempo.” (SILVA, 2013a, p. 30).

³⁶ “[...] medida de impacto do programa, ou seja, dos resultados dos efeitos do programa.” (SILVA, 2013a, p. 30).

São esses embates que caracterizam os “[...] movimentos não lineares, mas articulados, interdependentes e, às vezes, concomitantes” (SILVA, 2013a, p. 22) que envolvem o processo das políticas públicas. A interação contínua entre sujeitos e racionalidades torna o processo ainda mais complexo e contraditório, de maneira que o seu estudo deve ser pormenorizado.

Quanto à formulação da política, ponto central da avaliação política, Silva (2013) destaca que os movimentos constitutivos, compreendidos como totalidades articuladas entre si, são a identificação do problema e da agenda governamental, a formulação de alternativas de política e a adoção da política.

Inicialmente, para um problema transformar-se em política, precisa se tornar evidente perante o poder público a ponto de integrar a agenda pública.

Nesse contexto, o estudo dos interesses, racionalidades e sujeitos envolvidos no processo de criação da Casa da Mulher Brasileira inicia-se quando as violências contra as mulheres começaram a integrar a agenda pública, a partir das reivindicações do movimento feminista na década de 80, que possibilitaram a adoção de ações políticas isoladas.

Nesse período, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), no governo de José Sarney, formado por membros da sociedade civil e representantes do Estado. Esse órgão foi responsável por inserir muitas reivindicações feministas na nova Constituição de 1988. (SANTOS, 2010).

Mais adiante, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e a formulação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres contribuíram para a estruturação de ações integradas e a criação de normas e diretrizes.

Nessa etapa inicial de absorção das demandas feministas pelo Estado, destacam-se três sujeitos com racionalidades e interesses distintos: os movimentos feministas, os políticos e a burocracia.

Os movimentos feministas, como movimentos sociais, são sujeitos orientados pela lógica das necessidades e dos resultados, tendo em vista a potencialidade de se tornarem beneficiários dos programas sociais que reivindicam. (SILVA, 2013a). A pressão desses movimentos é capaz de transformar problemas de interesse desses grupos em prováveis questões sociais.

São características desses sujeitos a intensa mobilização e a utilização de vários recursos, simultaneamente, para atingir os objetivos pretendidos, o que reforça a capacidade de influenciarem a formulação de políticas públicas. (DIAS; MATOS, 2019).

Além das campanhas lideradas pelo movimento, tornando públicas as violências contra as mulheres, esse tema também foi inserido no espaço acadêmico e na sociedade civil, por meio das organizações não governamentais (ONGs), possibilitando o reconhecimento da legitimidade e da gravidade da questão. (BANDEIRA, 2014). A atuação política perante as instâncias públicas contribuiu para a politização das violências de gênero cotidianas e para atrair a atenção do Estado.

Os políticos, por seu turno, responsáveis por estabelecer as prioridades da agenda pública, são guiados pela racionalidade política, atendendo as pressões de grupos que demandam ações que considerem seus interesses. (SILVA, 2013a).

No âmbito do Poder Executivo, concentram-se as decisões sobre o que deve ser privilegiado nas ações políticas e quais interesses serão atendidos. Nesse sentido, foi o presidente Lula que criou a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) em 2003, com status ministerial, instrumento burocrático para a formulação e promoção de políticas públicas para as mulheres, promovendo a integração entre o governo e as organizações não governamentais criadas pelos movimentos feministas. (SANTOS, 2010).

A criação de um órgão específico dentro da estrutura do Estado para atendimento dos direitos das mulheres manifesta o interesse da gestão estatal “[...] na articulação com a sociedade civil em prol da legitimidade e institucionalização das políticas públicas de gênero”. (MOTTA, 2018, p. 40). É um reconhecimento pelo Estado das demandas dos movimentos feministas por políticas públicas de gênero.

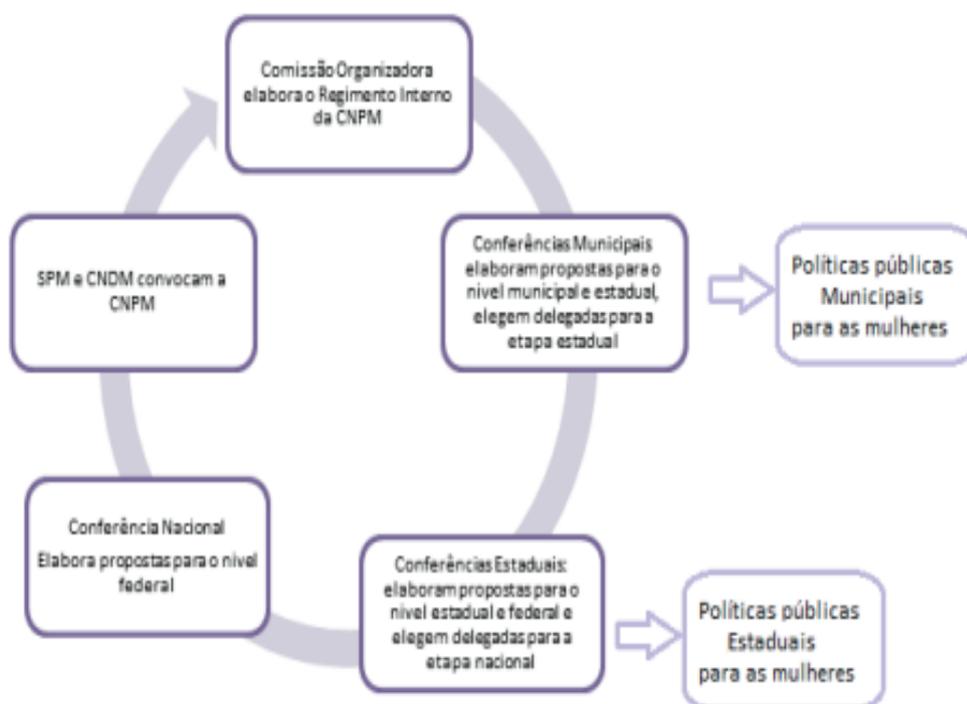
Ao mesmo tempo, ocorre o fortalecimento da burocracia como sujeito relevante no processo de políticas públicas. Norteados pela lógica legal, os burocratas funcionam como um corpo técnico especializado, capaz de orientar a atividade governamental com base em normas e procedimentos legais voltados para a concretização de direitos.

Identificado o problema e efetivada sua inserção na agenda pública, inicia-se a segunda fase do processo de políticas públicas que é o desenvolvimento de alternativas de políticas que sejam capazes de lidar com a questão social.

Antes da criação da CMB, alternativas de políticas para as mulheres em situação de violência foram propostas nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM's), coordenadas e realizadas pela Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) com apoio do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM), configurando instrumentos de participação das mulheres no processo de debate e construção da política. Até a formulação da proposta da CMB, foram realizadas três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, nas quais milhares de mulheres participaram de debates sobre vários temas, incluindo o enfrentamento à violência. Esses encontros resultaram nos três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, em que foram reunidas as prioridades debatidas nas conferências.

Antes das Conferências Nacionais, são realizadas etapas municipais e/ou regionais e estaduais, conectadas entre si, conforme demonstra a Figura 3. Os temas e propostas debatidos nas etapas anteriores também são tratados na etapa nacional, promovendo a ideia de continuidade e coerência dos debates.

Figura 3 – Ciclo de conferência da Política para as Mulheres



Fonte: Matos e Lins (2018, p. 161).

Assim, as conferências municipais/regionais e estaduais, além de formularem e elaborarem propostas no âmbito local, são responsáveis por formularem propostas que serão discutidas em âmbito nacional e por elegerem representantes para a próxima etapa.

Sobre a estrutura de representação nas conferências, Silva (2014, p. 59) explica:

Em nível municipal, quando não antecedido de etapa preparatória, a participação é direta, de modo que qualquer pessoa estaria autorizada a participar. Mas, para seguir nas próximas etapas, os participantes tem que ser eleitos como representantes na plenária final do evento, dentro da % estabelecida pela Comissão Organizadora de acordo com o limite estabelecido pela nacional. Por este motivo são chamados de delegados. Para além da condição de delegado, existe a de convidado ou ouvinte. Convidado é aquele que tem direito a voz, mas não pode votar em eleição de propostas ou representantes. Ouvinte apenas acompanha o processo.

Portanto, em regra, as delegadas (os), nas Conferências nacionais, são representantes eleitas nas conferências municipais, regionais e estaduais. Existem, ainda, as delegadas natas, integrantes da comissão organizadora da Conferência ou Conselho respectivo, e as indicadas por organizações consideradas relevantes para o debate. (SILVA, 2014). Delegadas possuem direito à voz e ao voto e podem ser representantes do governo ou da sociedade civil, o que proporciona abordagens diferentes da mesma questão em uma interface de interesses e racionalidades diversos.

A tabela 2 mostra dados dos regimentos internos das três primeiras CNPM's que expressam certa paridade entre representantes do governo e membros da sociedade civil, o que não variou muito entre as edições.

Tabela 2 – Representação por segmento das delegadas nas Conferências Nacionais de Política para as Mulheres

Representação Federativa	Tipos de delegadas (os)	Representação por segmento	1º CNPM	2º CNPM	3º CNPM
União	Natas	Conselheiras do CNDM	3,2%	2,4%	1,4%
	Indicações	Governamental	15%	15,2%	15,7%
Estados	Eleitas	Sociedade Civil	49,2%	49,4%	49,8%
Municípios		Governamental - Estados	24,6%	24,7%	24,8%
		Governamental - Municípios	8%	8,3%	8,3%

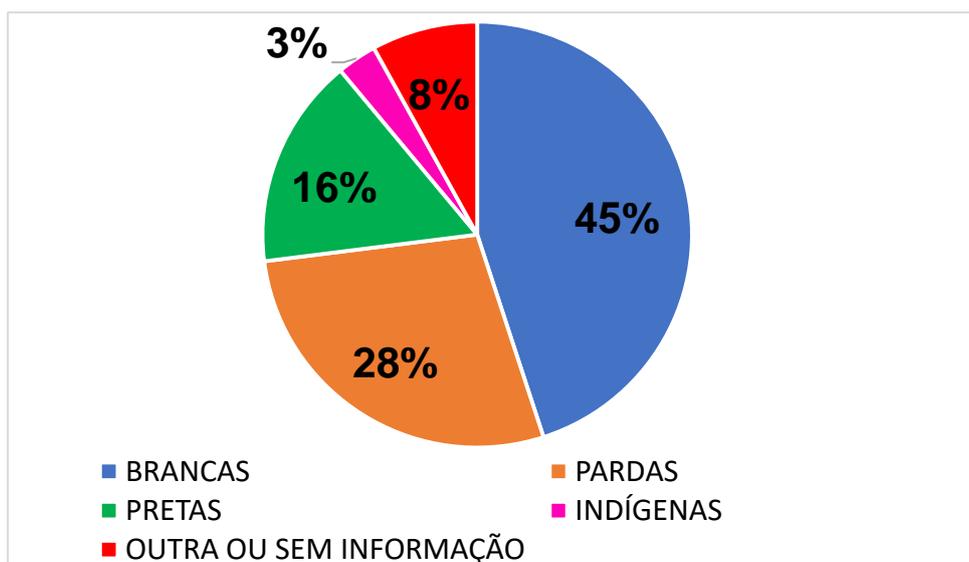
Fonte: Matos e Lins (2018, p. 162-163), elaborada pela autora.

Na primeira Conferência Nacional de Política para as Mulheres, realizada no período de 15 a 17 de julho de 2004, participaram 1.787 delegadas governamentais e da sociedade civil, após a realização de plenárias municipais em 2.000 municípios e conferências estaduais em todas as unidades da Federação, envolvendo mais de 120 mil pessoas. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2004).

Em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em parceria com a SPM (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2004), foi traçado o perfil das delegadas que participaram do evento baseado em questionário respondido por 44,6% das (os) participantes.

Quanto ao critério raça/cor, 45% se autodeclararam brancas, 28% pardas, 16% pretas e 3% indígenas (Gráfico 8):

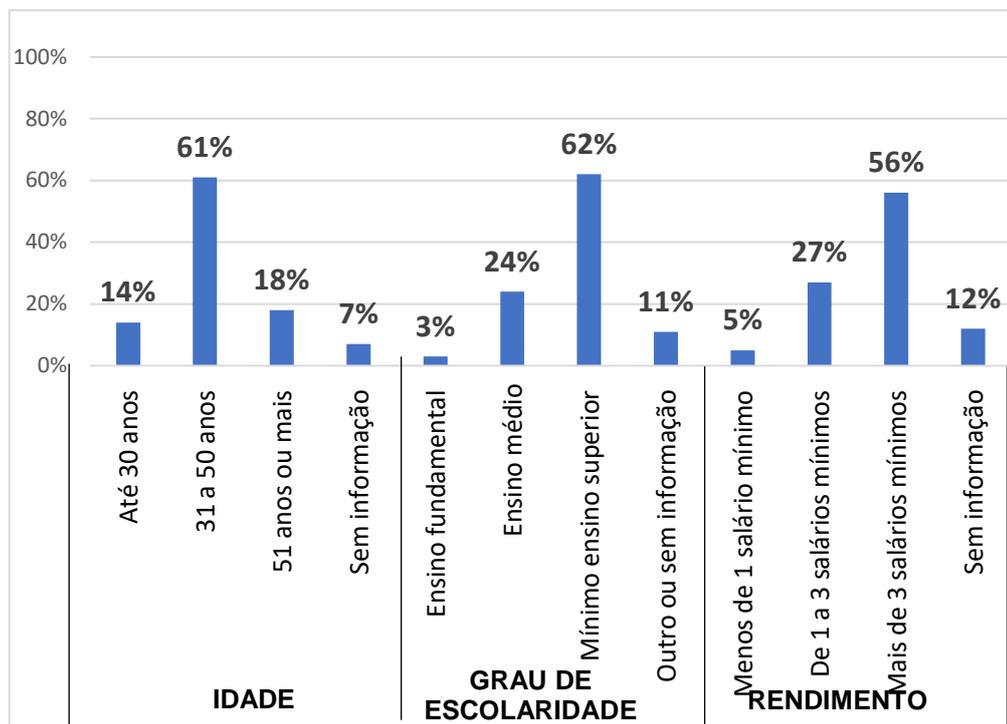
Gráfico 8 – Perfil das delegadas da 1º CNMP, segundo o critério raça/cor



Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres (2004, p. 159), elaborado pela autora.

Outrossim, foram predominantes mulheres com idade de 31 a 50 anos (61%), ensino superior (62%) e rendimento superior a 3 salários mínimos (56%), como mostra o Gráfico 9:

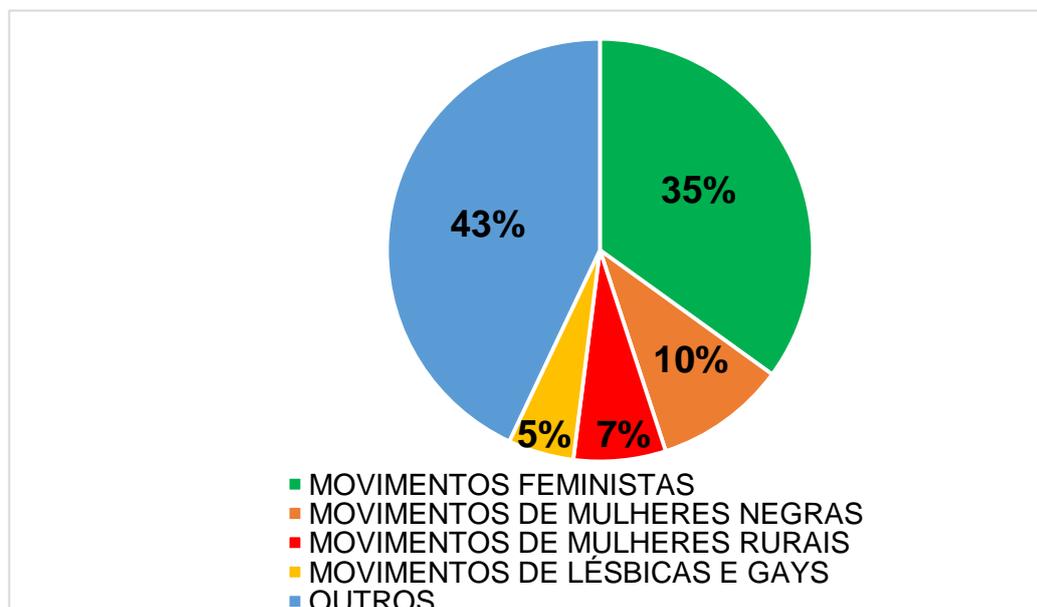
Gráfico 9 – Perfil das delegadas da 1º CNMP, segundo os critérios de idade, grau de escolaridade e renda



Fonte: Secretaria de Política para as Mulheres (2004, p. 159), elaborado pela autora.

Das entrevistadas, 35% atuavam em movimentos feministas, enquanto apenas 10% em movimentos de mulheres negras, 7% em movimentos de mulheres rurais e 5% em movimentos de lésbicas e gays (Gráfico 10):

Gráfico 10 – Perfil das delegadas da 1º CNMP, segundo o movimento que atua



Fonte: Secretaria de Política para as Mulheres (2004, p. 161), elaborado pela autora.

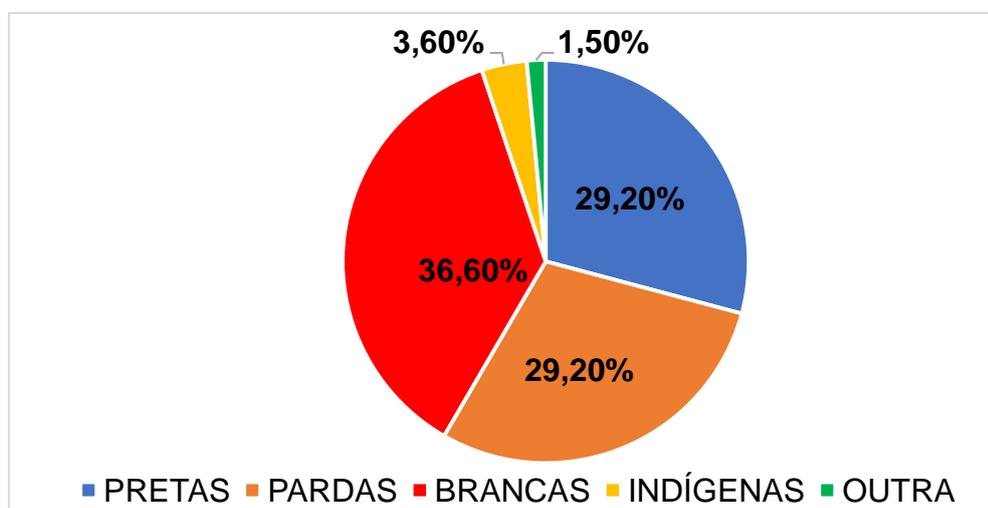
Em 2007, realizou-se a 2ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, realizada entre os dias 17 e 20 de agosto. O número de delegadas aumentou para 2.559, bem como o número de participantes, no âmbito municipal e estadual, foi elevado para 195 mil, em 600 conferências municipais/regionais e estaduais, envolvendo 1.616 municípios. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2013b).

A preocupação da SPM em analisar o perfil das delegadas, observada na 1ª CNPM, foi esquecida na 2ª CNPM, pois não constam dados públicos sobre quem eram as mulheres presentes. No entanto, em boletim informativo da Secretaria de Política para as Mulheres (2011b), a diversidade é exaltada pela presença de 32 indígenas, 13 pessoas com deficiência e uma travesti, ainda que esses números não cheguem a 2% da totalidade.

A 3ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres ocorreu nos dias 12 a 15 de dezembro de 2011, reunindo 2.125 delegadas e totalizando mais de 200 mil mulheres nas etapas municipais, estaduais e nacional. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2013c).

Em um trabalho conjunto das professoras doutoras Marlise Matos (Universidade Federal de Minas Gerais) e Sonia E. Alvarez (University of Massachusetts), aplicou-se questionários a 355 delegadas da 3ª CNPM. (MATOS; ALVAREZ, 2018). Das entrevistadas, 29,2% se declararam pretas, 29,2 pardas, 36,6% brancas e 3,6% indígenas:

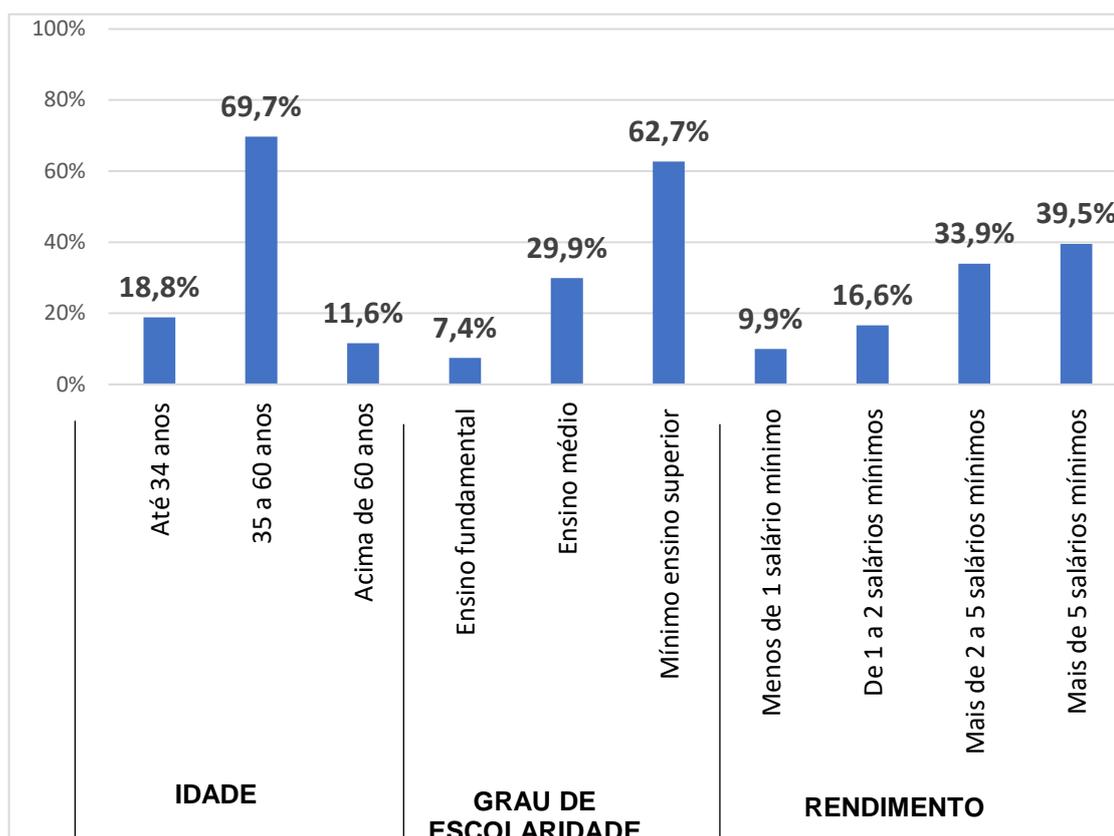
Gráfico 11 – Perfil das delegadas da 3ª CNPM, segundo o critério raça/cor



Fonte: Matos e Alvarez (2018, p. 42), elaborado pela autora.

Além disso, a idade média registrada foi de 44,9 anos, com o percentual de 69,7% de mulheres de 35 a 60 anos. Mais de 60% possuíam ensino superior e a renda média familiar mensal era de R\$ 7.454,82:

Gráfico 12 – Perfil das delegadas da 3º CNMP, segundo os critérios de idade, grau de escolaridade e renda



Fonte: Matos e Alvarez (2018, p. 35-40), elaborado pela autora.

Outro dado relevante nessa pesquisa foi a análise da orientação sexual e identidade de gênero das delegadas, sendo que 90,6 % se autodeclararam heterossexuais, 98,7% delas se autodeclararam cisgênero e 1,3% delas se declararam transgênero. (MATOS; ALVAREZ, 2018).

Ao se analisar os dados da 1º e da 3º CNPM, verifica-se o número reduzido de mulheres com menos de 30 anos, o que repercute também no alto nível de escolaridade da maioria das delegadas. A renda familiar mensal mostra que há uma preponderância de representantes da classe média, em detrimento de mulheres com renda inferior a três salários mínimos.

Quanto à escolaridade e à renda, constata-se uma “[...] tendência de filtro social na seleção de delegadas desde as conferências municipais até as nacionais,

o que cria uma espécie de estratificação social representativa”. (MATOS; ALVAREZ, 2018, p. 35). Isso expressa um perfil socioeconômico específico nas conferências que não retrata a pluralidade da sociedade brasileira, restringindo a legitimidade desse instrumento participativo.

Percebe-se também, em 2011, um aumento do número de mulheres que se autodeclararam pretas e redução das que se autodeclararam brancas, comparado aos números de 2004, o que representa um avanço na representatividade de mulheres negras e na possibilidade de influenciarem políticas públicas que atendam seus interesses.

No entanto, as mulheres indígenas continuaram com participação pouco expressiva, o que foi reivindicado por Elisa Urbano Ramos, coordenadora Executiva e Pedagógica das escolas indígenas Pankararu, na III CNPM:

Essa é uma reivindicação enquanto políticas públicas, pois nossas mulheres querem participar, ter seus espaços públicos, formar associações, cooperativas, participar dos espaços públicos dentro e fora da aldeia, assim como estamos participando dessa Conferência, embora alguns estados nesse país tenham ignorado a presença indígena. Foi necessário que nossas mulheres viessem como convidadas e não como delegadas. Isso faz parte da história das conferências também. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2013b, p. 42).

A mensagem da representante indígena expõe um apagamento de minorias nas conferências, que se inicia desde as etapas anteriores a nacional e repercute nas pautas e propostas discutidas.

Quanto à orientação sexual e à identidade de gênero, os números também são preocupantes, pois demonstram uma hegemonia heteronormativa e do modelo binário de gênero, o que contradiz o respeito à diversidade defendida pela política nacional para as mulheres. Apenas na 3^o CNPM foi destinado um painel para tratar sobre o enfrentamento da lesbofobia, no qual foram abordadas formas de violências contra mulheres lésbicas, bissexuais e transexuais.

A representatividade das mulheres nas conferências impacta diretamente na influência que elas podem gerar na elaboração das políticas públicas e na inclusão de pautas referentes aos grupos que representam. Em um contexto histórico de exclusão das mulheres da vida política e de processos decisórios, as conferências devem representar um espaço inclusivo e despatriarcalizador.

Esse modelo é característico da democracia deliberativa defendida por Habermas, em contraposição ao modelo representativo que concentra a tomada de

decisão em instâncias governamentais. Habermas (1997) entende que a esfera pública, apesar de estar sujeita aos efeitos de repressão, exclusão do poder social, violência estrutural e comunicação distorcida, é um meio de comunicação isento de limitações “no qual é possível captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e articular, de modo mais livre, identidades coletivas e interpretações de necessidades”.

O processo comunicativo realizado através de opiniões públicas informais é indispensável para a formação da vontade política com eficácia social. Com esse modelo, as normas jurídicas só são válidas se os possíveis atingidos tiverem a possibilidade de dar o seu assentimento, a partir de um processo discursivo, o que define o princípio do discurso. (HABERMAS, 1997).

A aplicação desse princípio ao processo de elaboração de uma política pública pressupõe que os sujeitos interessados ou beneficiados participem da formação da vontade e da opinião pública.

Pogrebinschi (2012) considera que as conferências nacionais são meios de inclusão de grupos minoritários nas escolhas sociais, a partir da agregação de preferências individuais:

[...] as conferências nacionais propiciam a participação direta de grupos sociais e culturais que logram ter seus interesses minoritários representados ao vê-los convertidos em políticas públicas desafiando, assim, o argumento de que cidadãos só se podem fazer representados nas instituições políticas individualmente, por meio de eleições, ou coletivamente, por meio de lobbies e grupos de interesse. (POGREBINSCHI, 2012, p. 9).

Dessa forma, com as conferências, as mulheres participantes podem se tornar importantes sujeitos na formulação da agenda pública de políticas voltadas para os seus interesses, por meio da apresentação de demandas e respectivas alternativas de política.

No que diz respeito às conferências como instrumento de participação social, compreende-se que é um ambiente de diálogos e conjugação de demandas, que resultam em propostas ou diretrizes para as políticas públicas. Filia-se, neste estudo, à corrente que defende que as conferências não possuem caráter deliberativo vinculante. “Muito embora possam resultar em propostas ou diretrizes para as políticas governamentais, isso não implica que estas serão necessariamente acatadas pelo governo”. (SOUZA *et al.*, 2013).

Nesse sentido, o caráter deliberativo é limitado ao filtro realizado internamente em relação às propostas debatidas nas conferências. As decisões no âmbito interno das conferências passam a ter caráter consultivo para o governo, que poderá incorporá-las ou não à agenda governamental. Ao mesmo tempo, para garantir a legitimidade das conferências e reconhecer o valor da participação social nesse processo, é fundamental que as deliberações influenciem as decisões tomadas pelo governo.

Além de debates sobre temas relacionados às políticas de gênero, transcritos nos anais das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, as delegadas participantes das conferências reúnem-se em grupos de trabalho para aprovar as diretrizes propostas nas Conferências Estaduais, indicativas de programas e ações a serem realizadas pelos governos. As discussões e decisões de cada grupo de trabalho não são divulgadas, de forma que as deliberações são sistematizadas e incorporadas nos anais das conferências e nos respectivos planos nacionais.

Na 1^o Conferência Nacional, o reaparelhamento e a ampliação dos serviços de atendimento às mulheres que vivem em situação de violência foram abordados por Nilcéa Freire, ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres durante o governo Lula, como prioridade da gestão. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2004). Os investimentos apresentados eram restritos a casas-abrigo e centros de referências em poucas cidades. Ainda não havia a concepção de rede de atendimento/enfrentamento, mas foram deliberadas propostas de políticas públicas baseadas na transversalidade, intersetorialidade, interdisciplinaridade e integração dos serviços.

A atenção do governo naquele momento era a revisão do marco legal para a violência doméstica e de gênero no Brasil, que correspondia ao projeto da Lei Maria da Penha.

Sueli Carneiro, autora feminista e diretora do Instituto da Mulher Negra – Geledés, Organização da Sociedade Civil, em seu discurso no Painel Conferencial “Análise da realidade brasileira, avaliando as políticas realizadas e os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro” (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2004, p. 38-44), tratou sobre a expectativa de eficácia da nova legislação e destacou a desigualdade racial e a conseqüente necessidade de

políticas específicas para as mulheres negras retratando a lógica de necessidades e resultados.

Em 2005, foi lançado o 1º Plano Nacional de Política para as Mulheres, como fruto da 1ª Conferência e símbolo da consolidação da Política Nacional para as Mulheres. O documento foi estruturado em quatro eixos, sendo um deles o enfrentamento à violência contra as mulheres, com os seguintes objetivos: 1. implantar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher; 2. garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência; 3. reduzir os índices de violência contra as mulheres; 4. garantir o cumprimento dos instrumentos e acordos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres. (BRASIL, 2021b).

Entre as prioridades na área de assistência às mulheres vítimas de violência, destacaram-se a ampliação e o aperfeiçoamento da rede de prevenção e atendimento, a produção e sistematização dos dados, a capacitação dos profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial na temática da violência de gênero e a ampliação do acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita. (BRASIL, 2021b).

A 2ª Conferência Nacional teve como destaque o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres pelo presidente Lula, com a promessa de orçamento de um bilhão de reais até 2010 na prevenção da violência, proteção das mulheres e combate à impunidade dos agressores. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2013b). O Pacto tem como objetivo a descentralização das políticas para as mulheres, mediante a divisão das responsabilidades entre os entes federativos e a promoção de ações articuladas, intersetoriais e transversais³⁷.

³⁷ “Com efeito, o acordo federativo e as ações nele propostas apoiam-se em duas premissas: uma refere-se à transversalidade de gênero nas políticas públicas que, associada à intersetorialidade das ações, programas e políticas, visa garantir um número crescente de mulheres beneficiadas. A intersetorialidade, por sua vez, compreende ações em duas dimensões: uma horizontal, envolvendo parcerias entre diferentes organismos e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias, etc.); e outra vertical, o que implica numa maior articulação entre Metodologia de Implementação, Monitoramento e Avaliação do Pacto, políticas nacionais, estaduais e municipais. Desta articulação decorre a segunda premissa: a capilaridade destas ações, programas e políticas, levando a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres aos níveis locais de governo. Desta forma, a SPM/PR pretende executar uma política articulada que otimiza recursos e esforços, para assegurar às mulheres brasileiras o exercício do

Em 2008, entra em vigor o 2º Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, resultado da 2ª Conferência Nacional, com o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres como tema prioritário, objetivando a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, priorizando a implementação da Lei Maria da Penha e reforçando a ampliação e o aperfeiçoamento da Rede de Prevenção e Atendimento às Mulheres em Situação de Violência. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2008).

Já o 3º Plano Nacional, lançado em 2013, após a 3ª Conferência Nacional, com vigência de 2013 a 2015, incluiu em seus objetivos específicos a integração e articulação dos serviços e instituições de atendimento às mulheres em situação de violência, especialmente, as mulheres do campo e da floresta. Uma das ações propostas para alcance desse objetivo é a articulação entre agentes federais, estaduais, distrital e municipais para garantir a integração dos serviços da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2013a).

Na 3ª Conferência Nacional, percebe-se que a composição dos painéis³⁸ é mais equiparada no que se refere à representação governamental e da sociedade civil (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2013c), diferente das 2 primeiras conferências. Isso reflete na discussão de temas mais polêmicos, incluindo críticas ao governo.

Tânia Bacelar, professora da UFPE, por exemplo, propôs uma agenda de políticas para as mulheres, principalmente, na questão da violência, que ultrapasse a discussão socioeconômica e reconheça a questão estrutural³⁹.

Luiza Bairos⁴⁰, integrante do movimento de mulheres negras, apesar de ter representado o governo no cargo de ministra de Estado Secretaria de Políticas

direito a uma vida sem violência.” (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2021c, p. 3).

³⁸ Painéis ou Mesas Redondas – São momentos organizados para aquecer o debate para os Grupos de Trabalho, geralmente organizados em função dos eixos temáticos. (SILVA, 2014, p. 53).

³⁹ “Mas há elementos que não são da vida econômica e socioeconômica. A minha fala aqui como economista e socióloga puxou para este lado. Mas, há um lado da discussão das mulheres que tem a ver com a nossa sociedade patriarcal, que tem a ver com valores da sociedade, não tem a ver com ganhar dinheiro e se educar, tem a ver com valores. Não é à toa que a violência doméstica contra as mulheres ainda é um absurdo numa sociedade dita moderna como a brasileira. Temos que ter uma outra agenda, que não passa pela discussão socioeconômica, e as mulheres precisam estar de olho nela.” (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2021g, p. 25).

⁴⁰ “Ontem foi falado sobre os efeitos do “Pronaf Mulher”, do “Minha Casa Minha Vida”, do “Bolsa Família”. E sabemos que são efeitos importantes sobre a vida das mulheres, pois esses programas

de Promoção da Igualdade Racial, também fez uma crítica, mesmo que de forma sutil, à ausência de políticas empenhadas em outras dimensões das mulheres além da “mulher-mãe”.

Maria de Lourdes Rodrigues⁴¹, socióloga da Liga Brasileira de Lésbicas, levantou a carência de pesquisas sobre a violência contra as lésbicas e bissexuais e assinalou um suposto impedimento de tratar esse assunto nos grupos de trabalho, retratando a interdição do discurso na concepção de Foucault, conforme analisado no tópico anterior.

Jurema Werneck⁴², coordenadora da ONG Criola e da Articulação de Mulheres Negras Brasileiras, sinalizou a desconsideração do racismo estrutural nas políticas, a partir de um conjunto de dados oficiais, inclusive demonstrando que os homicídios de mulheres negras aumentam exponencialmente, enquanto os homicídios das mulheres brancas decrescem.

Esses são alguns pontos discutidos que ratificam a relevância da participação social na construção de políticas públicas. É nesse sentido que Alain Touraine (1996) defende que o Estado não consegue modificar a realidade social por si só, defendendo que o indivíduo, enquanto sujeito social, interfira para que

conseguiram dar para as mulheres uma autonomia relativa na vida social. Mas também são programas pensados, e como a maioria deles, o Rede Cegonha e outros, naquela dimensão da mulher como mãe ou na dimensão da mulher como chefe de família. Como conseguimos, do ponto de vista da política pública, preservar essa dimensão da mulher-mãe, da mulher-chefe de família – que é extremamente importante para o conjunto da sociedade –, mas agregamos a isso aquilo que foi inclusive destacado na fala da Presidenta, a política pública que se remeta à mulher que faz política, à mulher militante, à mulher profissional?”. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2021g, p. 37).

⁴¹ “Portanto, sobre o eixo 9 (nove), para nós, que chegamos nessa Conferência com uma sinalização de não inclusão nos grupos de trabalho dessa discussão, gostaríamos de trazer aqui um posicionamento do conjunto de mulheres lésbicas e acreditamos que das mulheres negras também presentes nessa Conferência, de que o eixo 9 (nove) – que é o combate a qualquer forma de discriminação baseada em estereótipos étnicos, raciais, sexuais, por orientação sexual e identidade de gênero – deve ser afirmado em um Plano atualizado de políticas para as mulheres. E alguns dos desafios que a gente traz aqui devem fazer parte dos encaminhamentos dessa Conferência como: investir em pesquisas que tragam os dados sobre a violência contra as lésbicas e bissexuais, violência que, em nossa avaliação, teve um aumento significativo – em especial, em função do fundamentalismo religioso, da violação da laicidade do nosso Estado, da violação do direito à liberdade da gente ser como a gente é.” (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2021g, p. 41).

⁴² “Nesse período de vigência do Plano de Políticas para as Mulheres e do eixo 9 (nove). A comparação entre o risco de nós, negras, sermos assassinadas com o risco das brancas cresce vertiginosamente, particularmente depois de 2003. Depois de uma política pública nacional que desconsiderou o eixo 9 (nove). Desconsiderar dá nisso, a gente morre. A desconsideração desse eixo, de compreender o racismo estruturante faz isso, coloca a gente em vulnerabilidade crescente, em risco crescente. Isso é justo?”. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2021g, p. 49).

ocorra essa transformação, defendendo interesses que sejam comuns a grupos de pessoas.

Touraine (1996) propõe a cultura democrática, caracterizada pela descentralização do poder e pelo desenvolvimento da sociedade por meio das manifestações coletivas e representações locais, a partir do compartilhamento de interesses e culturas diversas. Nessa concepção, a democracia almeja o desenvolvimento baseado na relação de igualdade e responsabilidade entre Estado, sociedade política e sociedade civil, preconizando representatividade, cidadania e limitação dos poderes. Além da garantia de direitos fundamentais, a cultura democrática tem como pressuposto a participação dos cidadãos na construção da vida política e coletiva e a luta contra os sistemas de dominação.

Nesse contexto, o político, tem papel essencial na construção dessa cultura, tendo em vista que “[...] tem o encargo de fazer funcionar a sociedade em seu conjunto, combinando a pluralidade dos interesses com a unidade da lei, estabelecendo relações entre sociedade civil e o Estado”. (TOURAINÉ, 1996, p. 67).

Assim, a relação entre democracia e sujeito social é imprescindível para o desenvolvimento das sociedades. Ser sujeito, nesse sentido, é ser capaz de agir e transformar o meio social. Para tanto, são necessários espaços amplos de participação social, com respeito à pluralidade dos sujeitos e às suas diferenças.

Desse modo, a participação da sociedade civil potencializa o debate e transparece questões que não seriam desenvolvidas apenas pelas lógicas administrativa, política e legal, especialmente, as que se referem às minorias em participação e reconhecimento pelo Estado.

3.2.1 O papel da burocracia no processo de formulação da Casa da Mulher Brasileira

Após essa fase de discussão e elaboração de alternativas, uma ou algumas delas são escolhidas para integrarem uma política que será transformada em um programa com critérios técnicos e políticos, além de outros elementos indispensáveis à sua implementação, como normas legais e orçamento. (SILVA, 2013a).

Sendo assim, de todo esse processo consubstanciado nas conferências e nos planos nacionais, depreende-se que o Programa “Mulher: Viver Sem Violência”, lançado em 2013, é uma ramificação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, fruto de deliberações nas Conferências Nacionais de Política para as Mulheres, no eixo do enfrentamento às violências contra as mulheres, relacionadas à necessidade de integração dos serviços e instituições de atendimento às mulheres em situação de violência, por meio da articulação entre agentes federais, estaduais, distrital e municipais.

No entanto, o Programa e sua principal estratégia, a Casa da Mulher Brasileira, não foram debatidos nas Conferências Nacionais, nem previstos nos Planos Nacionais. Ainda que seja uma resposta à necessidade de integração dos serviços de atendimento abordada nas conferências e planos nacionais, não houve debate com a sociedade sobre a Casa da Mulher ser a melhor estratégia de ação.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015, p. 530-531), o Programa foi uma “[...] iniciativa construída apenas pela SPM, em um curtíssimo espaço de tempo e sem qualquer tipo de diálogo com a sociedade e outras instâncias do Estado”. De fato, não há documentos públicos que demonstrem a participação das potenciais beneficiárias em discussões sobre a pertinência e o conteúdo do Programa.

Carvalho (2018) aponta que essa omissão configura uma afronta ao princípio da transversalidade, premissa da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, uma vez que o debate de gênero não pode ser inserido no interior do Estado sem a interferência das mulheres e do conhecimento de suas demandas. Desse modo, a SPM falhou ao não apresentar previamente à sociedade o Programa que instituiu a CMB, para ser objeto de discussão e aperfeiçoamento, em contraposição ao que estava sendo praticado pela Secretaria em outras oportunidades:

O desenho das CMBs, diferente de outros programas desenhados e promovidos pela SPM, não foi debatido durante as CNPMs ou era um modelo discutido pelos movimentos de mulheres e feministas no Brasil, o que fere um dos princípios da transversalidade: a participação social como parte do desenho das políticas públicas. (CARVALHO, 2018, p. 118).

Assim, questiona-se: por que um programa de grande dimensão não foi debatido de forma ampla? O debate público no momento da formulação de uma estratégia política é essencial para garantir legitimidade a esse processo.

Nesse sentido, a ausência de participação social também configura afronta ao princípio do controle social, previsto difusamente na Constituição Federal de 1988⁴³, no intuito de garantir a influência da sociedade civil nas decisões públicas. Os mecanismos de participação social foram delineados após um período de autoritarismo e repressão durante a Ditadura Militar. No processo de redemocratização, a sociedade organizada teve ampla contribuição na Assembleia Nacional Constituinte por meio de emendas populares e da participação em audiências públicas. A prioridade dada ao social na Constituição é resultado dessa pressão popular que foi mais efetiva do que a concepção liberal e defensora da privatização dos direitos sociais predominante na composição política do Congresso na época. (BOSCHETTI, 2006).

O processo de formação da Constituição de 1988 foi marcado pelo clamor social de garantir direitos que haviam sido suprimidos durante o regime militar, sobretudo, os direitos sociais. Esse momento de transição de um regime político ditatorial para um regime político democrático foi resultado de diversas lutas realizadas por anos e que deixaram rastros de prisões e mortes de pessoas que tentaram mudar o contexto político e social desse período de repressão.

Assim, o controle social emerge em um momento de transição para uma democracia participativa, concebendo um papel ativo à sociedade, por meio da participação e do controle das ações do Estado, impulsionando demandas que não chegavam à agenda pública, especialmente, relacionadas aos direitos das minorias:

Na perspectiva das classes subalternas, o controle social deve se processar para formação de consensos dentro da sociedade civil em torno do seu projeto de classes. Assim, sob a ótica das classes subalternas o controle social visa uma maior atuação dos setores organizados da sociedade civil, de forma que estas sejam representadas na gestão das políticas públicas, como forma de acompanhar e controlar, para que atendam, às demandas e os interesses de tais categorias sociais. (CARVALHO; SANTOS, 2018, p. 762).

⁴³ A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2021a) previu, expressamente, algumas formas de controle social, como nas áreas da saúde e da assistência social:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III. participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres que antecederam o lançamento do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”, realizadas em 2004, 2007 e 2011, apesar de não abarcarem de forma proporcional a pluralidade de mulheres, principalmente, as minorias, como analisado anteriormente, foram estruturadas como espaços destinados ao compartilhamento e à construção conjunta das ações prioritárias no enfrentamento às violências contra as mulheres. Entretanto, apenas 2 anos após a última Conferência, um Programa de alcance nacional e de grande repercussão foi instituído sem a legitimação da sociedade e sem considerar os debates propostos pelas delegadas e convidadas.

Ainda que não possuam caráter deliberativo vinculante, as propostas deliberadas nas Conferências devem influenciar na formulação das estratégias políticas. Da mesma forma, a proposta do governo de criar um equipamento social destinado à integração dos serviços de atendimento às violências contra as mulheres, consubstanciado na Casa da Mulher Brasileira, deveria ser escopo dos debates empreendidos nas Conferências.

Assim, apesar da existência de um mecanismo de participação social destinado a influenciar e propor políticas públicas específicas para as mulheres, observam-se lacunas entre o aparente controle social e a efetiva influência desse mecanismo na atuação da gestão pública, como enfatiza Rocha (2008, p. 148):

[...] apesar dos indiscutíveis avanços quantitativos observados nos últimos anos, a consolidação da participação social no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, sobretudo no tocante à melhoria da qualidade e da efetividade dos espaços de participação social. Na verdade, muitos passos devem ser dados até que, de fato, as deliberações da sociedade civil sejam encaminhadas aos escaninhos apropriados da Administração Pública Federal e se concretizem em medidas e políticas públicas adequadas à população.

A participação social não pode ser apenas um instrumento simbólico que não materialize os interesses da sociedade. Para além da sua função legitimadora, o controle social deve representar um diálogo construtivo que reconheça as cidadãs e os cidadãos como sujeitos protagonistas no processo de formulação e implementação das políticas públicas, pois são os principais beneficiários.

Contraopondo-se a essa lógica, a escolha da Casa da Mulher Brasileira, enquanto estratégia política, foi uma construção do governo, por meio da Secretaria de Política para as Mulheres, o que posiciona a burocracia como o principal sujeito na formulação da Casa da Mulher Brasileira.

A burocracia, na concepção de Weber, é um tipo ideal⁴⁴ que não corresponde a uma organização concreta, mas a “uma forma racional de organizar o esforço humano, fazendo interagir recursos e ação humana, na busca de um escopo determinado”. (SOUSA, 2022). No âmbito do Estado, Weber entende que é uma organização necessária ao funcionamento e à racionalidade do Estado Moderno, na medida em que exerce uma dominação legal⁴⁵, limitada pela ordem jurídica e administrada por funcionários especializados.

A capacidade de especialização é um dos fatores que torna a burocracia um sujeito capaz de interferir nas políticas públicas, em diferentes momentos, assessorando tecnicamente o Estado (GONÇALVES, 2008) e servindo como ação racional do Estado, por meio da intervenção nas demandas sociais.

Do mesmo modo, a burocracia deve funcionar como um vínculo entre o Estado e sociedade, sendo responsável por conciliar os interesses do Estado com os interesses dos cidadãos, incluindo os menos privilegiados, por intermédio da materialização das ações infraestruturais:

[...] posto que advogam uma esfera pública inclusiva, entendem os direitos de cidadania, nos planos civil, político e social, como universais, devendo os riscos e benefícios sociais serem partilhados por todos os membros da sociedade. A burocracia, como a expressão do Estado, instituído para servir a esses fins, para se constituir enquanto instância política e eticamente correta, deve priorizar as ações infraestruturais. Consideram que enquanto organização pública ela deve estar voltada, prioritariamente, para o atendimento dos interesses coletivos, mesmo que esse movimento represente uma contraposição aos interesses particulares dos seus membros. Embora percebendo sua importância mediadora como necessária, acreditam que ela deve ser controlada, tanto de dentro do aparelho de Estado, quanto pelos movimentos sociais que vitalizam o mundo da vida. (SOUSA, 2022).

Sendo assim, a burocracia, enquanto sujeito de políticas públicas, não pode impor os seus interesses e os interesses específicos do Estado, subordinando a sociedade às suas decisões, sob o risco de instituir uma relação não democrática. A burocracia deve ser a expressão do Estado na sociedade e, de forma recíproca, da sociedade no Estado.

⁴⁴ “O tipo ideal seria um conjunto de conceitos que o cientista social constrói unicamente para fins de pesquisa, destinado ao enquadramento conceitual de um fenômeno, numa determinada realidade”. (GONÇALVES, 2008, p. 95).

⁴⁵ A dominação legal fundamenta-se nos princípios da igualdade jurídica e da defesa contra o arbítrio e se direciona por atitudes intencionais e organizadas para alcançar um fim determinado. (SOUSA, 2022).

A Secretaria de Política para as Mulheres (SPM), que possuía status de Ministério em 2013⁴⁶, ano do lançamento do Programa “Mulher, Viver Sem Violência”, caracteriza-se como administração burocrática, por integrar a estrutura da Administração Pública, concretizando a intervenção estatal na realidade social, por meio de políticas públicas.

Os ministros de Estado, por seu turno, são considerados os dirigentes da burocracia, constituindo o mais alto nível hierárquico da burocracia. (CAVALCANTE; PALOTTI, 2018). São eles os responsáveis por assessorar os chefes de governo e exercer a autoridade máxima da pasta que assumem. Para tanto, precisam de arcabouço técnico para tratar de temas específicos e mediar os interesses do Executivo perante os outros poderes, as demais instâncias de governo, o campo burocrático e a sociedade.

Eleonora Menicucci comandou a SPM na maior parte da gestão de Dilma Rousseff, entre 2012 e 2016. Ao contrário das ministras que a antecederam, Eleonora é reconhecida como feminista ativa, defensora dos direitos das mulheres, especialmente, dos direitos sexuais e reprodutivos, o que gerou grandes expectativas pelos movimentos feministas. Por outro lado, a sua indicação não foi bem recebida pelos fundamentalistas religiosos, gerando reações negativas de parlamentares. (CARVALHO, 2018).

No entanto, para afastar as polêmicas, a presidenta, na cerimônia de posse da ministra, sinalizou publicamente que a atuação de Eleonora não deveria estar vinculada às suas posturas pessoais, referenciando a nova ministra como “[...] uma feminista que respeitará seus ideais, mas que vai atuar segundo as diretrizes do governo em todos os temas sobre os quais terá atribuição”. (POSSE..., 2012). A plateia, em sua maioria mulheres, que estava acompanhando o discurso se manteve em silêncio no momento desse pronunciamento, demonstrando a tensão envolvida nessa conjuntura de conflito de interesses.

A ministra já havia declarado, um pouco antes de assumir o cargo, que a descriminalização do aborto não era uma questão do Executivo, mas sim do

⁴⁶ A Lei nº 10.863/2003 atribuiu status de Ministério à SPM e às suas secretárias, o de ministras de Estado. A MP 696/2015 (convertida na Lei 13.266/2016), editada pela presidenta Dilma Rousseff, extinguiu a “Secretaria de Políticas para as Mulheres”, entre outros ministérios da Presidência da República. A mesma MP criou o “Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos”. Posteriormente, a MP 782/2017 e a Lei nº 13.502/2017 criaram o Ministério dos Direitos Humanos e realocam a SPM na estrutura do governo federal, que perde o status ministerial e torna-se parte da Secretaria de Governo da Presidência da República. (CARVALHO, 2018, p. 98).

Legislativo, ainda que sua posição pessoal fosse manifestamente favorável à questão. (SOUZA, 2012). É perceptível que a tentativa de garantir representatividade com a nomeação de um nome aclamado pelo movimento feminista é suprimida pela subordinação da representante às concepções do governo.

Essa dinâmica, entretanto, faz parte do jogo político envolvido na escolha da equipe de governo. Visando evitar riscos à governabilidade, o chefe do Executivo precisa conciliar o apoio legislativo, a capacidade de formular e executar políticas públicas conforme as ideologias do Executivo e a promoção de representatividade política e social para “[...] produzir decisões legislativas favoráveis e possibilitar o alcance de sua agenda prioritária de políticas públicas”. (CAVALCANTE; PALOTTI, 2018, p. 163).

Dessa forma, a entrada de uma feminista no governo é uma conquista relevante, pois é uma maneira de introduzir temas até então não considerados na agenda do governo, além de possibilitar maior articulação entre o Estado e a sociedade civil. Entretanto, essa perspectiva deve ser considerada com ressalvas, considerando os limites de atuação de um cargo de confiança do governo.

Ao se analisar o currículo de Eleonora Menicucci, entende-se que ela cumpre tanto o perfil técnico, quanto de articulação política e social. Graduada em Ciências Sociais, mestra em Sociologia, doutora em Ciência Política, integrante de movimentos de oposição à Ditadura Militar e de movimentos feministas pioneiros e participante de Conselhos de Políticas. (CARVALHO, 2018). Foram anos de lutas contra o sexismo, a misoginia e pelos direitos das mulheres, antes de integrar o governo.

Por essa razão, como dirigente da burocracia no processo de formulação do Programa “Mulher: Viver, Sem Violência”, há uma contradição entre o perfil ativista da ministra e a ausência de participação social nesse processo. Com efeito, houve uma sobreposição dos interesses institucionais em desfavor da expectativa criada no momento de sua nomeação, particularmente pelos movimentos sociais.

O que se verifica, pois, nesse cenário, é a predominância da racionalidade administrativa, típica da burocracia, que atua como representante do Executivo e foca na eficiência como valor máximo, limitando seus interesses ao impacto das políticas e programas. Em contrapartida, a racionalidade política,

característica do momento da formulação da política e que se baseia na representatividade, bem como a racionalidade de resultados, manifestada pela população beneficiária, foram desconsideradas por não ter sido oportunizada a presença dos grupos de interesse na construção do desenho do Programa. Conforme assinala Silva (2013a), o desenvolvimento do processo de políticas públicas pressupõe a construção de um consenso entre os sujeitos e suas racionalidades, sobretudo, no tocante às prioridades estabelecidas no plano político.

A primazia de uma racionalidade em detrimento de outras, sem a obtenção de um consenso entre os interesses envolvidos, e a instituição de um programa não previsto no plano político, pode gerar consequências no desenvolvimento da estratégia política, particularmente na sua legitimidade e na potencialidade de alcance dos seus objetivos, o que será analisado em seção específica acerca do desenho da Casa da Mulher Brasileira.

4 O DESENHO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA: limites e possibilidades

Nesta seção, serão analisados os elementos da configuração institucional da Casa da Mulher Brasileira, objetivando avaliar as alternativas elaboradas para o enfrentamento da situação-problema. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação política consiste em atribuir valor às políticas, em um processo complexo e controverso.

Por isso, com base nos documentos orientadores da Casa da Mulher, a sua engenharia será estudada, a fim de compreender se seus elementos constitutivos são consistentes e coerentes entre si e se a proposta é adequada à finalidade que se propõe.

Conforme Silva (2013a), a avaliação da engenharia de uma política pública é uma das abordagens da avaliação política da política e abrange a análise da consistência e estruturação do plano em relação aos objetivos propostos, podendo fundamentar-se nas seguintes dimensões:

[...] avaliação do diagnóstico no qual se fundamenta o programa, enquanto expressão da natureza, magnitude e principais características do problema objeto de intervenção; avaliação do modelo de intervenção ou programa, seus fundamentos valorativos e conceituais, seus objetivos, estratégias de ação, atividades propostas, métodos, técnicas e procedimentos que pretende utilizar, verificando a pertinência do programa e coerência interna entre seus componentes. (SILVA, 2013a, p. 79-80).

Outrossim, estudos feministas também serão utilizados como paradigma para avaliar os elementos estruturais da ação política, buscando uma visão não hegemônica e uma perspectiva que analise as relações de poder e gênero e seus efeitos nas políticas públicas de gênero.

A ação política será analisada a partir das disposições do Decreto nº. 8.086/2013 (BRASIL, 2013b), que instituiu o Programa “Mulher: Viver sem Violência” e Diretrizes Gerais da Casa da Mulher Brasileira (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015), considerando o conteúdo explícito e implícito dos documentos. Para Triviños (1987, p. 162):

[...] não é possível que o pesquisador detenha sua atenção exclusivamente no conteúdo manifesto dos documentos. Ele deve aprofundar sua análise, tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem.

Destarte, serão analisadas, inclusive, as omissões que deveriam constar no desenho para possibilitar a pertinência e o alcance dos objetivos.

Sendo assim, considerando a Casa da Mulher como estratégia de ação inserida na Política Nacional de Enfrentamento às Violências contra as Mulheres, será analisado o contexto da situação-problema que ensejou a criação de um modelo de intervenção baseado na integração da rede de atendimento, bem como de que forma esse modelo foi organizado para alcançar seus objetivos. Em síntese, a avaliação aqui proposta pretende mensurar a potencialidade de sucesso da Casa da Mulher Brasileira, com base em seus aspectos estruturantes, independente da análise de sua implementação.

4.1 O diagnóstico da situação-problema

Para avaliar os mecanismos desenhados para a estrutura da Casa da Mulher Brasileira, é preciso entender qual realidade se pretende mudar e por quais razões essa foi a alternativa escolhida para integrar a agenda pública.

De acordo com Viana (1988, p. 9), “[...] o reconhecimento de problemas se daria em função de indicadores, eventos, crises, símbolos e processo de feedback do trabalho burocrático e da elaboração do orçamento.” Diante das inúmeras alternativas formuladas, apenas algumas sobrevivem ao processo de seleção por atenderem aos critérios demandados. Além disso, a escolha de uma ação estratégica depende da sua factibilidade técnica, da sua aceitação por especialistas e pelo público e da sua força de consenso.

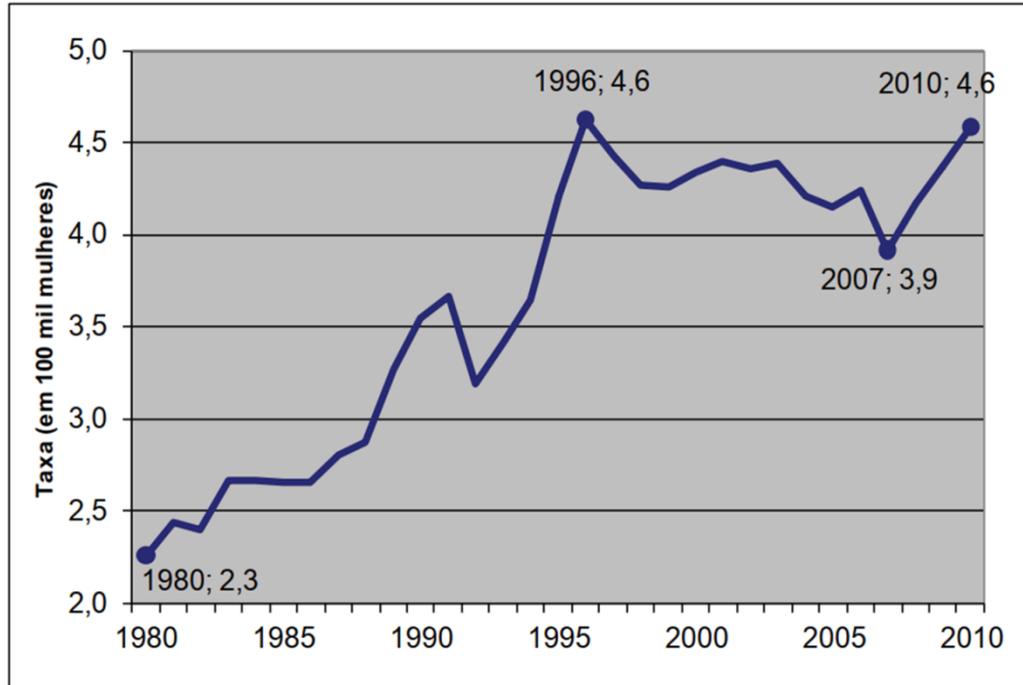
Secchi (2010) explica que problema público é a diferença entre a realidade atual e uma realidade ideal que seja possível realizar. No entanto, para um problema se tornar público, os sujeitos devem considerá-lo uma situação inadequada e relevante para a coletividade.

No âmbito da política nacional, as violências contra as mulheres têm sido reconhecidas como um problema público desde o 1º Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, lançado em 2005. Nesse eixo, o objetivo central é reduzir os índices de violências contra as mulheres, tendo em vista as elevadas taxas de feminicídios no país.

Em análise ao contexto anterior à institucionalização da Casa da Mulher Brasileira, observa-se que entre 1980 e 2010, 92 mil mulheres foram assassinadas no Brasil. Nesse período, houve um aumento de 230% no número de mortes

(WAISELFSZ, 2012), o que equivale a mais que o triplo do quantitativo de mulheres vítimas de assassinato no país:

Gráfico 13 – Evolução das taxas de homicídios femininos - Brasil 1980/2010



Fonte: Waiselfisz (2012, p. 9).

Dentro desse contexto, a Casa da Mulher Brasileira surge como alternativa de enfrentamento à violência contra as mulheres, por meio da integração, ampliação e articulação dos serviços públicos direcionados às mulheres em situação de violência. Segundo Menicucci (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2015), esse aparelho estatal “[...] evita que as mulheres percorram uma via crucis. Evita que elas sejam revitimizadas nessa rota crítica, nesse caminho fragmentado, em busca de atendimento pelo Estado”.

Segundo Ana Teresa Iamarino, representante da Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal, em entrevista à TV Senado (CIDADANIA..., 2013), houve a percepção de que, apesar do aumento do número de serviços especializados, muitas vezes, as vítimas não acessavam todos esses serviços, considerando que o número de denúncias era bastante superior ao número de processos judiciais, por exemplo, assim como era reduzido o número de mulheres recebidas nos centros de atendimento. Desse modo, considerando a natureza

multifacetada das violências contra as mulheres e a indispensabilidade de cada serviço, a CMB surgiu como uma ação que possibilitasse a integração dos serviços.

Portanto, a proposta é centralizar todos os serviços da rede de atendimento em um só local, para que as mulheres possam ser atendidas integralmente e não precisem se deslocar em busca dos diversos serviços demandados nas situações de violências.

Importante esclarecer que rede de atendimento e rede de enfrentamento são conceitos que se entrelaçam, mas não se confundem por possuírem abrangência distinta.

A rede de enfrentamento é formada por instituições/serviços governamentais, não governamentais e a comunidade, que atuam de forma articulada para desenvolver estratégias de prevenção e políticas, objetivando a autonomia, o empoderamento e os direitos humanos das mulheres, além da responsabilização dos agressores e da assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Assim, podem compor a rede de enfrentamento: organismos de políticas para as mulheres, ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos dos direitos das mulheres, outros conselhos de controle social; núcleos de enfrentamento ao tráfico de mulheres; serviços/programas voltados para a responsabilização dos agressores; universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos e serviços especializados e não especializados de atendimento às mulheres em situação de violência. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2011c).

A diversidade de sujeitos que integram a rede de enfrentamento é justificada pela complexidade que envolve as violências contra as mulheres, de modo que a Política Nacional estabelece quatro eixos de atuação: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2011c).

A rede de atendimento, por sua vez, é responsável por efetivar o eixo da assistência na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que engloba o dever de:

[...] garantir o atendimento humanizado e qualificado àquelas em situação de violência por meio da formação continuada de agentes públicos e comunitários; da criação de serviços especializados (Casas-Abrigo, Centros de Referência, Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da

Mulher); e da constituição/fortalecimento da Rede de Atendimento (articulação dos governos Federal, Estadual/Distrital, Municipal e da sociedade civil para o estabelecimento de uma rede de parcerias para o enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de garantir a integralidade do atendimento). (BRASIL, 1984, p. 98).

Assim, a rede de atendimento é uma parte da rede de enfrentamento responsável por ampliar e melhorar a qualidade do atendimento, além de identificar e encaminhar adequadamente as mulheres em situação de violência e promover um atendimento integral e humano.

A rede de atendimento é composta por 4 principais áreas: saúde, justiça, segurança pública e assistência social. Entre os serviços que a compõem, a SPM os classifica em não especializados e especializados.

Os primeiros são serviços universais que podem representar a porta de entrada da mulher na rede, como os hospitais e delegacias comuns. Já os serviços especializados são aqueles destinados exclusivamente às mulheres, a saber: Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Centros Integrados da Mulher), Casas-Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório (Casas de Passagem), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Postos ou Seções da Polícia de Atendimento à Mulher), Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, Ouvidoria da Mulher, Serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas) e Núcleo de Atendimento à Mulher nos serviços de apoio ao migrante. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2011c).

Segundo a Secretaria de Políticas para as Mulheres (2011c), os serviços especializados aumentaram em 161,75% no período de 2003 a 2011. A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e a formulação de uma política nacional, a partir de 2003, foram fatores que influenciaram diretamente esse crescimento, principalmente, pelo maior aporte de recursos, pela efetivação da atuação coordenada dos organismos governamentais dos três entes federativos e pelo incentivo à formação de redes de serviços. Do mesmo modo, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, firmado em 2007, trouxe como um

dos seus eixos o fortalecimento da rede de atendimento e implementação da Lei Maria da Penha, consolidando a concepção de rede da política nacional.

A Lei Maria da Penha em 2006 por seu turno, também tratou desse aspecto quando estabeleceu, em seu artigo 9º, que a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar deveria ser prestada de forma articulada. (BRASIL, 2006). Também foi previsto nessa legislação a criação de serviços da rede de enfrentamento, como os centros de atendimento, casas-abrigo, delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados, centros de educação e de reabilitação para os agressores (art. 35) e juizados especializados (art. 29). (BRASIL, 2006).

A Casa da Mulher Brasileira, segundo a Secretaria de Políticas para as Mulheres (2015), é mais um serviço da rede de enfrentamento que deve atuar em parceria com alguns dos serviços especializados da rede de atendimento, como a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), os Centros de Referência de Atendimento à Mulher, a Casa-Abrigo, a Defensoria Especializada, o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Promotoria Especializada, assim como com outros serviços não especializados da rede socioassistencial, da rede de saúde, dos órgãos de medicina legal, entre outros.

Dessa forma, todos os elementos que concorreram para o crescimento e fortalecimento da rede de enfrentamento também atuaram para a inclusão da Casa da Mulher na composição da rede de enfrentamento, especialmente, no que diz respeito à demanda pela integração e articulação dos serviços que formam a rede de atendimento.

Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2015), além da percepção da necessidade de integrar a rede de atendimento, duas experiências prévias inspiraram a criação da Casa da Mulher: o Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIM), em Belo Horizonte, e o projeto Cidade Mulher, em El Salvador.

O CIM foi criado em 2009, com apoio da SPM, a partir da articulação do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado da Defesa Social, Polícia Civil e Polícia Militar. O objetivo era reunir esses órgãos em um só local, buscando facilitar a interlocução, a colaboração e a interação entre eles para

alcançar o pronto atendimento às mulheres em situação de violência. Essa foi a primeira iniciativa apoiada pela SPM com a intenção de promover um atendimento integrado, evitando o deslocamento múltiplo das mulheres em busca da proteção do Estado. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015).

Já o projeto Cidade Mulher, de El Salvador, é formado por uma estrutura mais ampla, que abrange não só os casos de violência doméstica, como também diferentes áreas da política social. Cada espaço oferece serviços de 18 instituições do Estado que se articulam de forma integrada em 5 módulos: atenção à violência, saúde sexual e reprodutiva, autonomia econômica, atenção infantil e gestão territorial. Há serviços jurídicos, médicos e sociais, capacitação em assuntos de gênero e direitos e acessibilidade. (CARTA CAPITAL, 2017).

Um aspecto marcante do programa é que só é permitido o ingresso e a atuação de mulheres. Ademais, todas devem ser capacitadas em oficinas de direitos humanos, objetivando o atendimento humanizado, livre de julgamentos que podem inibir denúncias.

A idealizadora foi Vanda Pignato, brasileira e esposa do ex-presidente de El Salvador. Segundo ela, o Cidade Mulher é resultado da percepção de invisibilidade da mulher no país, mesmo que representem 53% da população. A taxa de homicídios de mulheres em El Salvador é de 8,9 para cada 100 mil, o maior índice mundial. (CARTA CAPITAL, 2017). Por isso, a atenção às mulheres em situação de violência é um forte eixo do projeto.

A autonomia financeira das mulheres também é um ponto muito trabalhado nos centros. Nesse enfoque, são oferecidos cursos profissionalizantes e incentivo para que essas mulheres assumam posições de liderança em suas comunidades.

De 2011 a 2016, foram 3,7 milhões de serviços prestados nos centros de atendimento, além de um índice de aprovação de 90% da população, o que demonstra o êxito do projeto, que já foi reproduzido em outros países, como República Dominicana, Paraguai, México, Bolívia e Honduras. (CARTA CAPITAL, 2017).

Em 2011, uma das unidades do Cidade Mulher foi visitada por algumas autoridades brasileiras, incluindo Dilma Rousseff e Eleonora Menicucci, em decorrência de acordo firmado entre os dois países, visando a promoção da

igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015). Assim, a Casa da Mulher Brasileira utiliza alguns elementos do desenho do Cidade Mulher ao delinear equipamentos multidisciplinares, ainda que em uma dimensão menor.

Apesar dessas duas referências anteriores, a Casa da Mulher inova por ser um projeto inédito nas suas especificações e ambicioso, que surge com o propósito de alcançar as 27 capitais brasileiras em um curto espaço de tempo, envolvendo organismos governamentais, entes federativos, diversas tratativas e uma grande infraestrutura.

No entanto, a falta de planejamento, além de repercutir na implementação da política, como já discutido, refletiu diretamente em componentes estruturais da Casa da Mulher, que serão analisados conforme constam nos documentos oficiais.

4.2 A estrutura física e os sentidos da Casa da Mulher Brasileira

A estrutura física da CMB foi pensada para acompanhar as diversas etapas pelas quais as mulheres atendidas precisam passar para enfrentar de forma integral as violências. Para tanto, foi elaborado um projeto arquitetônico padronizado, e amparado no princípio da integração dos serviços, no atendimento humanizado e na redução de custos, objetivando, ainda, construir uma unidade visual que possa funcionar como referência para o público-alvo. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015).

Inicialmente, ainda na fase de planejamento da SPM, uma pré-proposta foi desenhada pelo renomado arquiteto João Filgueiras, conhecido como Lelé, a convite da Presidência da República. (REVISTA PROJETO, 2022). Contudo, após o lançamento do Programa, a SPM tentou de várias formas a efetivação da contratação desse profissional para a realização do projeto arquitetônico visando iniciar as construções das casas, sem obter êxito em decorrência da legislação relativa às contratações públicas, gerando atrasos na execução das metas estabelecidas e manifestando a imprecisão da fase preparatória:

O longo tempo despendido inutilmente na tentativa de contratação do arquiteto autor do pré-projeto reflete a dificuldade de se implementar uma ação divulgada sem planejamento prévio e desenhada sem a participação da equipe executora. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015, p. 534).

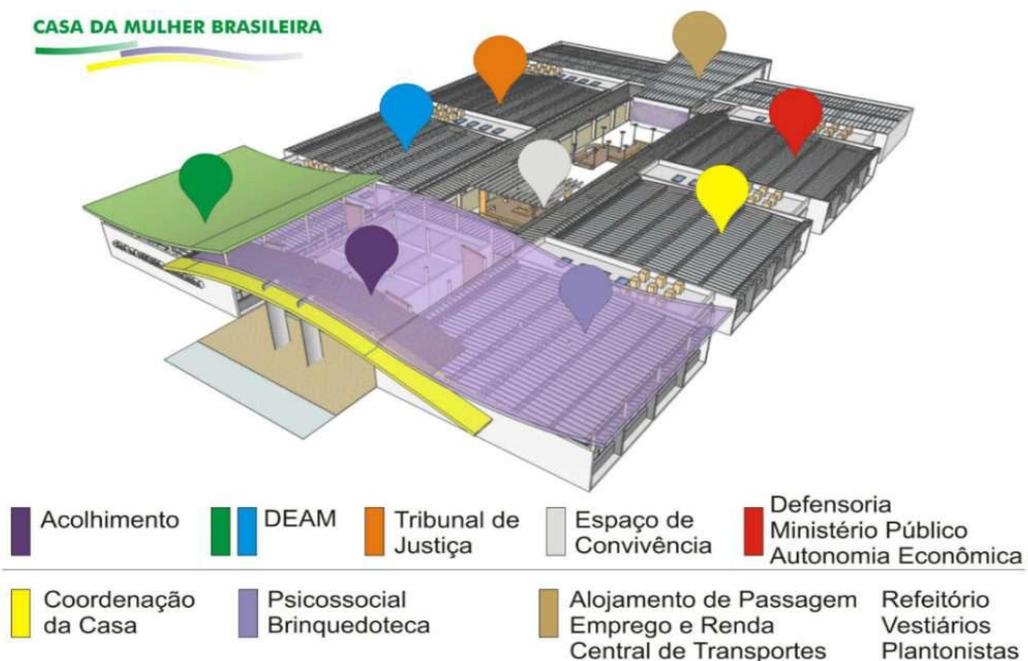
Após as tentativas frustradas, o projeto arquitetônico foi elaborado pelos arquitetos Marcelo Pontes, Valéria Laval e Raul Holfiger (REVISTA PROJETO, 2022), idealizado para ser um projeto padronizado, visando alcançar os seguintes objetivos:

1. Integração espacial dos serviços dentro da Casa, de modo a facilitar a articulação entre as diferentes ações e ofertar o atendimento e acolhimento integral às mulheres em situação de violência;
2. Espaço aconchegante e seguro para ofertar acolhimento e atendimento humanizado;
3. Redução de custos, em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade na Administração Pública;
4. Unidade visual e arquitetônica da Casa em todas as capitais, de maneira a constituí-la como uma referência para as mulheres em situação de violência.

(SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015, p. 15).

Na perspectiva da integração espacial dos serviços, a casa possui um espaço de convivência central e aberto, no intuito de expressar aconchego e acolhimento, bem como de integrar os demais ambientes (Figura 4) que correspondem aos serviços disponíveis, entre eles: Delegacia de Atendimento à Mulher, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, áreas de acolhimento, apoio psicossocial e alojamento.

Figura 4 – Distribuição dos serviços prestados na Casa da Mulher Brasileira



Fonte: Revista Projeto (2022).

Os serviços são divididos por módulos, que devem ser construídos no sistema de alvenaria estrutural e o interior dos módulos é constituído por divisórias de drywall, com o escopo de reduzir custos e tempo de construção (REVISTA PROJETO, 2022), em atendimento aos princípios da eficiência e da economicidade, basilares da Administração Pública.

Ainda assim, em seu lançamento, estimava-se que cada unidade custaria em média R\$ 4,3 milhões, abrangendo a construção, a aquisição de equipamentos, o mobiliário e o transporte (MACEDO, 2013), envolvendo um elevado gasto orçamentário da SPM, o que poderia comprometer a execução das metas estabelecidas.

A fachada da estrutura possui uma cobertura ondulada (Figura 5), desenhada com as cores verde e amarela, simbolizando a bandeira do Brasil, e a cor roxa que reflete a ideia de proteção e acolhimento às mulheres. (REVISTA PROJETO, 2022). As cores e a forma peculiares propõem a unidade visual e a criação de uma referência para as mulheres como um local de assistência e proteção.

Figura 5 – Fachada da Casa da Mulher Brasileira



Fonte: Revista Projeto (2022).

Se a estrutura padronizada, por um lado, pretende criar a ideia de identificação de um local destinado ao acolhimento das mulheres em situação de

violência, por outro lado, apresenta como ponto negativo a ausência de elementos arquitetônicos locais:

[...] o projeto da instituição é o mesmo em todas as unidades, possuindo apenas alterações para se moldar ao terreno ao qual será inserido; essa monotonia limita e impede a utilização da arquitetura regional, tanto em aspectos construtivos, quanto na questão que cada estado se identifica através de uma cultura, o que reflete na forma de como as pessoas utilizam o espaço e a arquitetura. (SOUZA, 2020).

Assim, tendo em vista a dimensão territorial e cultural do país, a imposição de um projeto arquitetônico único não atende às especificidades e necessidades singulares de cada região, além de limitar as possibilidades de terrenos disponíveis em cada cidade, dada a proporção do imóvel.

Considerando, ainda, as particularidades das violências doméstica e familiar, a CMB possui, em seu projeto arquitetônico, um alojamento de passagem, destinado, exclusivamente, às mulheres em situação de violência doméstica ou familiar que possuam risco iminente de morte, que consiste em um abrigo temporário, preferencialmente, até 48 horas. O risco iminente pode ser caracterizado quando há pedido de medida protetiva ou descumprimento de medida protetiva pelos agressores. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015).

Para o encaminhamento ao alojamento de passagem, é necessária uma avaliação de riscos, construída e realizada pela equipe da Delegacia Especializada, Ministério Público, Juizado Especializado e Defensoria Pública. O objetivo dessa avaliação é identificar um risco baixo, médio ou alto de nova violência, a partir de indicadores como a relação da vítima com o agressor e do tipo de violência, que serão valorados conforme entendimento da pessoa que avaliar.

Nesse aspecto, não foi definida uma avaliação de riscos padronizada, com critérios e valoração pré-definidas, cabendo à equipe de cada Casa da Mulher essa especificação. Percebe-se, implicitamente, que esse é um serviço limitado, que abrange apenas as vítimas de uma determinada forma de violência e adota um conceito escasso e subjetivo de situação de risco, o que pode excluir vítimas que demandam proteção e abrigo imediato do Estado.

Além disso, para a segurança das mulheres em situação de violência e dos servidores que atuam nesses locais, é indispensável que os abrigos sejam sigilosos, como ocorre nas Casas-Abrigo, que têm seus endereços mantidos sob sigilo, tendo em vista a situação de grave ameaça ou risco de morte (SECRETARIA

DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2011a). A Casa da Mulher, no entanto, não possui esse protocolo, nem outras estratégias que possam garantir a proteção e segurança de todos os envolvidos.

No projeto arquitetônico apresentado, não há referências sobre a acessibilidade, que possibilite o acesso livre às dependências da CMB. Também não há alusão à possibilidade de acesso das mulheres com deficiência, com risco iminente de morte, ao alojamento de passagem, tanto pelo aspecto físico, quanto pela eventual necessidade de acompanhante.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 227, §1º, inciso II, a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos às pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação. (BRASIL, 1988). Para Sasaki (2009), a acessibilidade arquitetônica refere-se à criação de um ambiente físico que proporcione a participação plena e efetiva das pessoas com deficiência, sem barreiras na infraestrutura interna e externa, por meio da construção de rampas, portas largas, sanitários espaçosos, torneiras acessíveis, boa iluminação, boa ventilação, mobília ergonomicamente acessível, entre outros.

A ausência de acessibilidade arquitetônica constitui uma barreira para o acesso das mulheres com deficiência aos serviços da Casa da Mulher Brasileira, além de promover a revitimização dessas mulheres. As Diretrizes Gerais da Casa da Mulher Brasileira preveem, como um dos aspectos da concepção do atendimento, a acessibilidade nos espaços físicos, mediante a adaptação dos ambientes. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015). Contudo, não são citados os meios pelos quais a acessibilidade será disponibilizada, tornando o planejamento inconsistente.

Outro parâmetro visual é o letreiro com o nome “CASA DA MULHER BRASILEIRA”, de forma imponente, na cor verde, alocado na frente do edifício. A nomenclatura, entretanto, pode gerar uma falsa ideia na sociedade de que esse instrumento é um ambiente para abrigar as mulheres de modo duradouro, uma vez que o significado de casa remete à habitação, moradia, lar ou, em seu sentido afetivo, a um lugar destinado à construção de relações, vínculos e lembranças. (CÔRTE; MUSSI, 2010).

Esse equívoco torna-se mais provável por não existir na imagem da Casa da Mulher uma alusão aos serviços que são prestados naquele ambiente. Desse modo, pode haver a percepção de que a Casa da Mulher oferece serviços variados às mulheres, não relacionados às situações de violência. Um slogan, considerado um recurso que gera associações funcionais e emocionais da coletividade (PEREZ, 2004), poderia desenvolver maior identificação desse instrumento social.

Do mesmo modo, o termo “mulher brasileira” define o público destinatário como um padrão, ignorando a diversidade das mulheres por utilizar o vocábulo mulher no singular, assim como ignora mulheres estrangeiras que possuem o direito de acessar esses serviços.

Segundo a Lei de Migração (BRASIL, 2017a), é garantido acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. No mesmo sentido, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990, em seu artigo 16, prevê que as trabalhadoras migrantes e suas famílias “[...] têm direito à proteção efetiva do Estado contra a violência, os maus tratos físicos, as ameaças e a intimidação, por parte de funcionários públicos ou privados, grupos ou instituições”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2022d).

Assim, ainda que o acesso das migrantes em situação de violência não seja negado na prática, a simbologia do nome pode gerar um impacto negativo de exclusão desse grupo por desconhecimento gerado pela falha na transmissão da informação.

Cezar (2019) esclarece que o marketing de organizações e serviços públicos deve promover a imagem de um órgão, possibilitando que os cidadãos identifiquem facilmente os serviços que a organização oferece, os seus destinatários e os respectivos meios de acesso, para então avaliarem a necessidade de procurarem esses serviços.

Desse modo, a expressão “Casa da Mulher Brasileira” revela-se insuficiente para abarcar o escopo dos serviços propostos e os sujeitos destinatários. Essa lacuna na comunicação entre o Estado e a população

beneficiária é um fator que influencia na institucionalização da ação política, principalmente, no que concerne ao seu alcance.

Além da estrutura aparente da CMB, uma avaliação do desenho, no âmbito da avaliação política, emerge nos aspectos estruturais abstratos, que equivalem aos princípios e diretrizes propostos para a ação, que serão discutidos no próximo tópico.

4.3 Princípios e diretrizes da Casa da Mulher

O Decreto nº 8.086/2013, que instituiu o Programa “Mulher: Viver sem Violência”, estabeleceu como diretrizes do Programa:

Art. 2º São diretrizes do Programa Mulher: Viver sem Violência:
I - integração dos serviços oferecidos às mulheres em situação de violência;
II - transversalidade de gênero nas políticas públicas;
III - corresponsabilidade entre os entes federados;
IV - fomento à autonomia das mulheres e à garantia da igualdade de direitos entre mulheres e homens;
V - atendimento humanizado e integral à mulher em situação de violência, observado o respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana, da não discriminação e da não revitimização;
VI - disponibilização de transporte à mulher em situação de violência para o acesso aos serviços, quando não integrados, da rede especializada de atendimento;
VII - garantia e promoção de direitos das mulheres em situação de violência, em especial do acesso à justiça;
VIII - os eixos estruturantes do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e
IX - as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (BRASIL, 2013b).

Entre os princípios, diretrizes e concepções de atendimento que constituem a engenharia da Casa da Mulher Brasileira (CMB), serão analisados a centralização e integração dos serviços, a humanização no atendimento e o empoderamento das mulheres. Tais pontos destacam-se por refletirem as principais características que identificam a Casa da Mulher no contexto do enfrentamento às violências contra as mulheres. A partir dessa análise, busca-se avaliar a pertinência e o potencial de sucesso da CMB.

4.3.1 Centralização e integração dos serviços

A principal premissa da CMB é a integração dos serviços que compõem a rede de atendimento às mulheres em situação de violência em um mesmo espaço

físico. A ação parte do pressuposto que a polarização desses serviços reduz a possibilidade de as vítimas alcançarem os diversos serviços que são demandados em situações de violência. É nesse sentido também a previsão de transporte às mulheres até os serviços de referência como objetivo da ação.

Segundo a Secretaria de Política para as Mulheres (2015), a integração dos serviços em um só local é uma exigência do fenômeno das violências contra as mulheres:

Por ser a violência contra as mulheres um fenômeno multifacetado, sua superação exige a atuação de vários setores das políticas públicas, tais como: segurança pública, assistência social, justiça. Assim, os serviços da Casa da Mulher Brasileira devem agir de forma integrada, fundamentada na cooperação, na comunicação e em procedimentos articulados. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015, p. 20).

Desse modo, considerando que as mulheres em situação de violência precisam do apoio do Estado em diversas áreas, a integração possibilita o acesso a todos os serviços em uma mesma oportunidade. A partir dessa diretriz, é possível que se atenda outras diretrizes, como a solidariedade, a agilidade e a eficiência na resolução dos casos.

A solidariedade consiste na cooperação entre as instituições que integram a CMB, para que o atendimento possa fluir de forma harmônica. Assim, os profissionais devem prestar assistência mútua para assegurar o atendimento humanizado e contemplar as necessidades das mulheres beneficiárias. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015).

A cooperação proporciona a efetiva atuação em rede almejada pela Política Nacional de Enfrentamento às Violências contra as mulheres. Nesse ponto, Santos (2011, p. 61) destaca que a concepção de rede não pode se limitar à integração dos serviços:

Rede não é o simples ajuntamento de serviços ou organizações – requer a adoção de elementos que deem sentido a esse entrelaçamento de ações e processos. Há de se garantir uma institucionalidade, uma organicidade à rede e governança com o fim de potencializar seus recursos e meios [...] todos devem reconhecer suas dependências e interdependências, não havendo espaço para poderes centralizados, imposições, desníveis de mando.

Portanto, atuar em rede requer que as diferentes áreas tenham suas atribuições bem definidas, visando afastar possíveis conflitos institucionais que interfiram nos serviços prestados. Apenas uma rede estruturada pode oferecer serviços articulados e promover uma condução integrada das ações que

proporcionem um atendimento integral. Para tanto, além da comunicação e colaboração entre os diversos setores, é preciso estabelecer uma gestão que inclua os interesses de todos os agentes envolvidos e, especialmente, do público que será atendido.

Apesar de não haver menção sobre a gestão da CMB no Decreto nº 8.086/2013 (BRASIL, 2013b), que a instituiu, o documento que trata das suas diretrizes estabelece que o modelo de gestão deve funcionar através de um sistema de corresponsabilidade, formado pelo Colegiado Gestor, pela Coordenação Compartilhada e pela Gerência Administrativa.

O Colegiado Gestor é composto pelas representações dos diversos serviços prestados pela Casa da Mulher, com a função de oferecer intervenções positivas e humanizadas às situações de violências baseadas no gênero, a partir de decisões compartilhadas. A Coordenação é compartilhada pelos governos federal, estadual e municipal, representadas por pessoas vinculadas à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e aos organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres. Já a Gerência Administrativa, subordinada à Secretaria Estadual ou Municipal de Políticas para as Mulheres, é responsável pela administração do serviço, sob o prisma orçamentário, logístico e de pessoal. (SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES, 2015).

De fato, a gestão compartilhada foi uma inovação positiva no desenho da CMB, em busca da materialização da concepção de rede. O diálogo entre as instituições integrantes da rede deve ocorrer, de modo a respeitar o olhar de cada instituição na construção de soluções que atendam todas as necessidades demandadas. A participação coletiva no direcionamento das ações conduz à noção de unidade, por meio de objetivos comuns definidos conjuntamente:

O desafio da intersetorialidade consiste, portanto, em como unir, em uma ação conjunta, instituições com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas. A resposta, mais ou menos óbvia, está nos objetivos comuns que possam ser identificados, ou nos resultados que se queira produzir conjuntamente. A elaboração de diagnósticos comuns ou pactuados dos problemas pode ser um meio que possibilite a intersetorialidade. A perspectiva da co-responsabilização ganha relevância, uma vez que as diversas instituições passam a ser responsáveis pelo alcance dos resultados ou objetivos comuns acordados. (BRONZO, 2007).

Por outro lado, a estratégia de reunir todos os serviços em um mesmo espaço tem como desvantagem a possibilidade de desamparar as mulheres que não acessam os grandes centros.

A proposta da SPM era implantar a Casa da Mulher nas 27 capitais brasileiras, em contraponto à ampliação dos serviços da rede de atendimento para outros municípios. Ana Teresa Iamarino, representante da Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal, em entrevista à TV Senado (CIDADANIA..., 2013), enfatizou que o prazo para implantação de todas essas casas era até o final de 2014 e que em 2013 seriam implantadas 15 unidades, com orçamento estimado em 265 milhões de reais. Na 14ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER, 2011), realizada nos dias 01 e 02 de outubro de 2013, a ministra Eleonora Menicucci se pronunciou informando que, até 14 de junho de 2014, 10 casas da mulher brasileira seriam inauguradas.

Contudo, nenhuma dessas previsões foram concretizadas. Atualmente, mais de 8 anos após o lançamento do Programa que a criou, a Casa da Mulher está presente apenas em oito cidades, sendo 7 capitais (GOVERNO DO BRASIL, 2021): Brasília (DF), Ceilândia (DF) Curitiba (PR), São Luís (MA), Campo Grande (MS), Fortaleza (CE), São Paulo (SP) e Boa Vista (RR).

Um dos fatores que podem explicar a defasagem nesse processo de execução é a ausência de critérios bem definidos para a implementação da Casa da Mulher nos documentos que a instituíram. De forma genérica, o Decreto nº 8.086/2013 estabeleceu que era competência da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres coordenar a implantação e execução do Programa, inclusive expedindo atos complementares posteriores, enquanto a manutenção das Casas da Mulher Brasileira poderia ser realizada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o apoio das instituições parceiras e daquela Secretaria. (BRASIL, 2013b).

Não foi determinado, contudo, um procedimento padronizado para implementação das unidades da Casa da Mulher, cabendo a cada ente federado a articulação que possibilitasse a efetiva instalação e posterior funcionamento dos serviços integrados às mulheres.

Em Curitiba, por exemplo, o processo foi liderado pela Prefeitura, através da Secretaria Municipal Extraordinária da Mulher (SMEM), que buscou o apoio do Governo do Estado do Paraná, da União e das instituições integrantes da CMB para garantir, inicialmente, a assinatura do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (AYRES, 2017). Para tanto, foram assinados Termos de Adesão

com os Poderes Executivos e Acordos de Cooperação com instituições do Sistema de Justiça. Além disso, foi necessário adquirir recursos junto à União, assim como terreno do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para posterior realização de processos licitatórios para a construção da Casa e a aquisição de materiais e equipamentos para seu funcionamento.

Esse processo foi definido, por servidoras da SMEM/Curitiba, como complexo, burocrático e dependente da articulação política do Prefeito de Curitiba com diversos órgãos e autoridades. (AYRES, 2017).

Percebe-se, assim, a ausência de uma estratégia de implementação que deveria ser estabelecida no momento da formulação do Programa, a partir da definição clara das competências de cada sujeito envolvido nesse processo, além dos procedimentos necessários para o alcance dos resultados, como no caso da implementação das Casas da Mulher Brasileira.

Para que o processo de implementação de uma política pública alcance seus objetivos, é necessário, além de outros aspectos, que todos os agentes conheçam e entendam suas atribuições. (BASSI; SILVA, 2011).

Para isso, no momento de formulação da política e de suas alternativas, é fundamental a adoção de mecanismos de implementação padronizados, que integram o planejamento da política:

Uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou obtenção de maiores níveis de bem-estar social. Resulta de processo de decisão surgido no seio do governo com participação da sociedade civil, onde serão estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os objetivos estabelecidos. (DIAS; MATOS, 2012, p. 135).

As falhas no planejamento da CMB ficam claras quando se analisa seus documentos orientadores, que são vagos em diversos aspectos, especialmente, no que diz respeito aos elementos necessários para a sua implementação. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015, p. 533), a instalação de uma Casa da Mulher apresenta muitas exigências que foram pensadas apenas após o lançamento do Programa “Mulher: Viver Sem Violência”, tais como a escolha de terrenos, acordos entre entes federados e parcerias com instituições públicas. Para alcançar as metas estabelecidas pela SPM, essas questões deveriam ter sido definidas no processo de formulação do Programa.

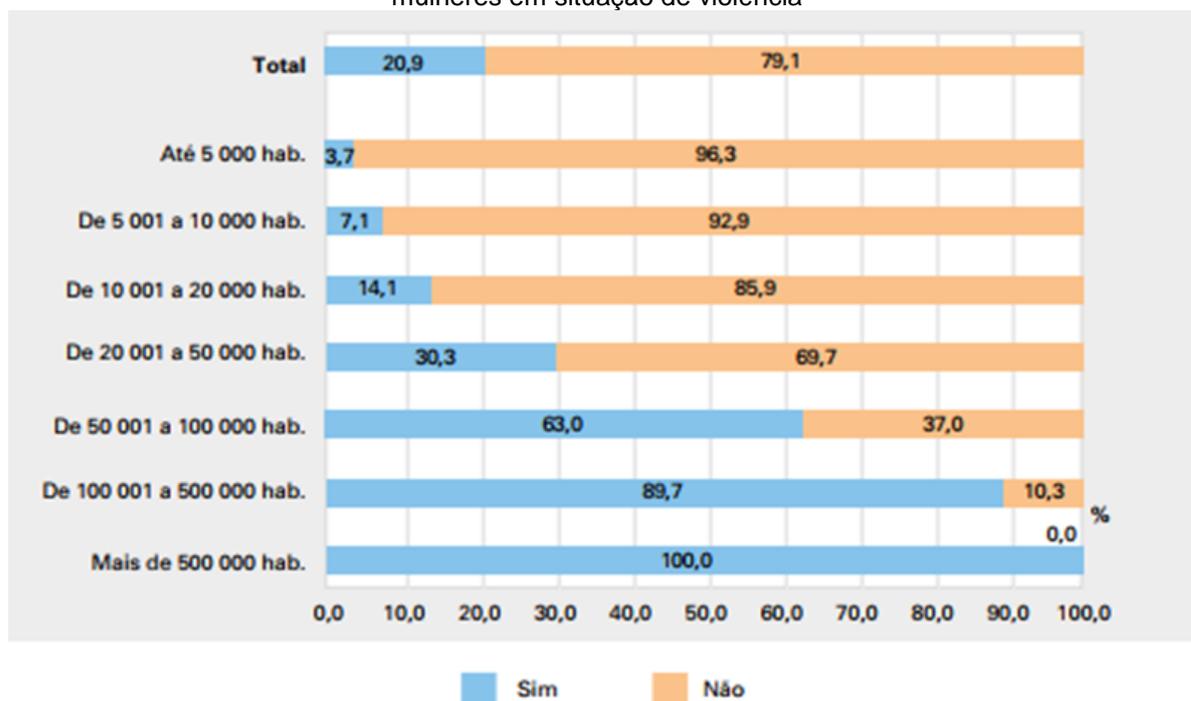
Além disso, a priorização das capitais, em detrimento da interiorização, contraria o que estava sendo estabelecido nos Planos Nacionais de Política para as Mulheres, fruto dos debates realizados nas conferências nacionais, conforme destaca o boletim do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015, p. 531):

É importante destacar que o programa Mulher, Viver sem Violência indica novos caminhos para a política nacional de enfrentamento da violência, a qual já havia sido pactuada com os governos subnacionais e para a qual os esforços dos movimentos feministas vinham se orientando ao longo dos últimos anos. Nesse sentido, já de imediato o programa sofreu críticas por ser construído e imposto de cima para baixo, em um claro movimento contrário àquele que vinha sendo adotado pela SPM.

No 3º Plano, lançado no mesmo ano da criação legal da Casa da Mulher, um dos objetivos era ampliar e fortalecer os serviços especializados, sobretudo, em relação às mulheres do campo e da floresta. Entre as metas, destacavam-se o aumento em 30% no número de serviços especializados em atendimento à mulher em situação de violência e o estímulo para que, no mínimo, 10% dos municípios tivessem algum tipo de serviço especializado de atendimento à mulher em situação de violência, contemplando os municípios polos, os territórios da cidadania e as fronteiras secas. (BRASIL, 1984).

Segundo os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019), em 2018, cinco anos após a instituição do referido plano, apenas 9,7% dos municípios brasileiros ofereciam serviços especializados de atendimento à violência sexual, e 8,3% possuíam Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs). Em relação a todos os serviços especializados, nos municípios com mais de 500 mil habitantes, a oferta chegava a 100%. Contudo, entre os municípios menos populosos (até 20 mil habitantes), que equivalem a 70% dos municípios do país, somente 8,3% possuíam algum tipo de serviço especializado de atendimento à violência contra a mulher (Gráfico 14):

Gráfico 14 – Percentual de municípios com serviços especializados de gestão municipal para mulheres em situação de violência



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (2011).

Além de um número deficitário de equipamentos especializados, observa-se que esses são concentrados nos municípios mais populosos. Isso demonstra que esses serviços não são disponibilizados em grande parte do território brasileiro, de modo que muitas mulheres não têm a possibilidade de escolher a proteção do Estado em uma situação de violência.

A opção política pela centralização dos serviços afasta da agenda pública a interiorização da política de enfrentamento às violências contra as mulheres. Enquanto uma parcela das mulheres é beneficiada com a integração dos serviços, outra não tem acesso a nenhum serviço especializado de acolhimento em uma situação de violência. Quando o atendimento se restringe a um serviço não especializado, o Estado reconhece que a política é falha, pois não alcança o público-alvo em sua totalidade.

Nesse modelo centralizado, as mulheres da zona rural, por exemplo, também são invisibilizadas, visto que residem longe dos centros da cidade e não têm acesso a todas as informações necessárias. O patriarcado e outros sistemas de opressão não só estão presentes na vida dessas mulheres, como são acentuados no contexto de exploração e desvalorização das camponesas. (LORENZONI, 2007).

A mesma lógica aplica-se às mulheres indígenas que vivem nas aldeias, afastadas das capitais, também excluídas desse mecanismo público, tendo em vista a dificuldade de transporte.

Não se questiona, nesse enfoque, a importância de se articular a rede de atendimento, mas a necessidade precedente de ampliação e garantia de serviços para todas as mulheres, em suas diversidades. Uma política centralizada não atende às especificidades territoriais e a dimensão do problema, que demanda muito mais do que um atendimento integrado.

A mobilização de toda a rede de atendimento, em um grande centro, é viável e coerente se houver a articulação com serviços locais. Para tanto, a premissa é que esses serviços existam e sejam fortalecidos para que a rede efetivamente funcione, sob o risco de se tornar um serviço restrito e com resultados irrelevantes.

Em vista disso, a escolha de um grande centro de serviços nas capitais expressa mais a intenção política de mostrar que algo está sendo feito, considerando a visibilidade e estrutura da Casa da Mulher, do que o propósito de alcançar o maior número de mulheres.

4.3.2 Humanização do atendimento

A humanização do atendimento da Casa da Mulher Brasileira (CMB) alude à “[...] consideração de sentimentos, desejos, ideias e concepções da mulher, valorizando a percepção da usuária sobre a situação vivenciada, suas consequências e possibilidades de enfrentamento”. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2015, p. 21).

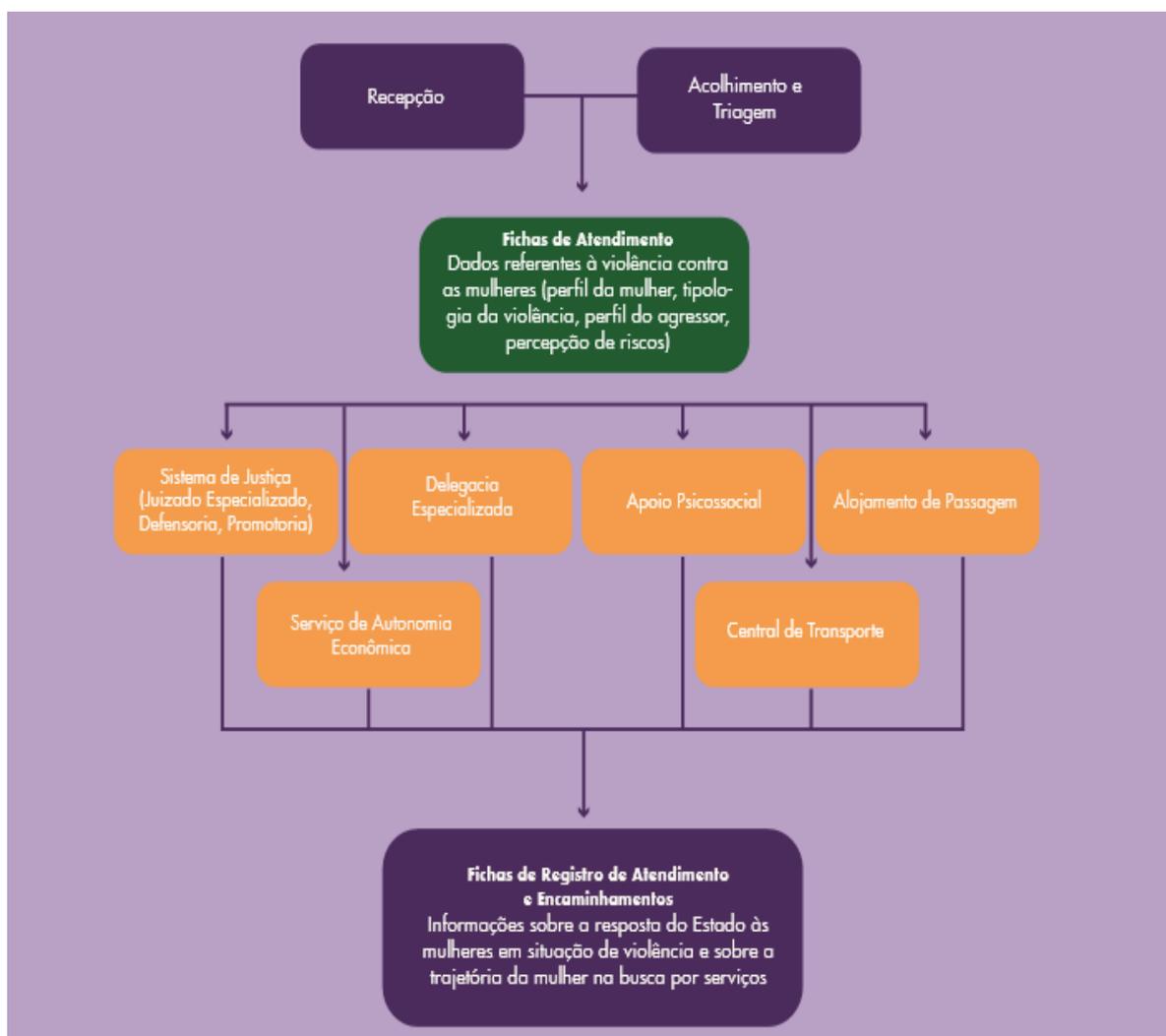
O atendimento pauta-se na prestação de informação prévia acerca dos direitos das vítimas atendidas e o respeito às decisões sobre a realização ou não dos procedimentos. A conscientização, aliada à compreensão da problemática e os meios para sua confrontação, reduz os obstáculos para o acesso à justiça pelas mulheres. Por meio desse entendimento, almeja-se que a mulher tenha mais autonomia para escolher qual medida é mais adequada para o seu caso, diante de todas as possibilidades apresentadas.

Além da relação entre os profissionais e as mulheres atendidas, a humanização remete à articulação e à comunicação entre os serviços da rede. Essa

interlocução deve ocorrer, principalmente, por meio de um sistema de dados, no qual são registradas as informações coletadas nas fichas de atendimento, buscando um atendimento individualizado e ágil.

Com o objetivo de promover um atendimento baseado no princípio de igualdade de gênero, que direcione o modo de atuação das/dos profissionais envolvidas(os), a Secretaria de Políticas para as Mulheres (2015) propõe, nas diretrizes da CMB, um protocolo de atendimento, com a identificação dos serviços, fluxogramas e fichas de atendimento (ANEXO A e ANEXO B). De forma sucinta, o fluxo de atendimento na CMB funciona da seguinte forma (Figura 6):

Figura 6 – Fluxograma do atendimento na Casa da Mulher Brasileira



Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres (2015, p. 26).

No serviço de recepção, acolhimento e triagem, devem ser colhidos dados sobre o perfil da mulher, tipologia da violência, perfil do(a) agressor(a), percepção de riscos e informações sobre a resposta do Estado às mulheres em situação de violência e sobre a trajetória da mulher na busca por serviços, com fundamento no princípio da escuta qualificada. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2015).

Segundo a Secretaria de Políticas para as Mulheres (2015), o princípio da escuta qualificada está fundamentado no respeito, na ética, na busca do fortalecimento da mulher diante da situação vivida, na orientação pelos parâmetros humanitários e de cidadania e no compromisso do sigilo profissional. Para tanto, recomenda-se que a escuta seja realizada por dois profissionais, que demonstrem tranquilidade e segurança às mulheres, por meio de linguagem coloquial. A Figura 7 retrata os fundamentos da escuta qualificada:

Figura 7 – Fundamentos da escuta qualificada



Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres (2015, p. 26).

Verifica-se que a interseccionalidade entre gênero e outras categorias não é abordada como um elemento da escuta qualificada, que seria relevante para identificar quais vulnerabilidades, além da questão de gênero, foram determinantes para as violências. Na ficha de acolhimento do Acolhimento e Triagem (ANEXO B), por sua vez, são utilizadas 2 intervenções que demandam a percepção da mulher, de forma opcional, e da(o) profissional, de forma obrigatória, acerca da motivação da violência, indicando como opções: condição de gênero, orientação sexual, cor ou etnia, situação de deficiência, identidade de gênero, intolerância religiosa, conflito geracional, nacionalidade/naturalidade, dependência financeira/econômica, outra opção ou ignorado.

O problema desses questionamentos está em indicar essas motivações como se fossem independentes entre si, sugerindo uma resposta única, sem considerar que esses elementos podem estar imbricados, pois as mulheres, além da condição de gênero, podem estar submetidas a diferentes contextos de opressão. Além disso, essa informação é basilar para a resposta do Estado à situação apresentada, e essa certificação inicial, em um único atendimento, sem um conjunto probatório e de responsabilidade das vítimas e dos profissionais, pode levar a conclusões equivocadas

Destaca-se a proposta da SPM de sistematizar esses dados, através da criação de um relatório anual da Casa da Mulher Brasileira que incorpore as informações de todas as unidades de atendimento em funcionamento, incluindo o perfil das mulheres atendidas, prevendo as seguintes variáveis: raça/cor; escolaridade; orientação sexual; identidade de gênero; deficiência; grau de escolaridade; renda média; ocupação; estado gravídico; dependentes.

Nesse ponto, constata-se um avanço por incluir individualidades até então invisibilizadas nos dados oficiais sobre as violências contra as mulheres, como a orientação sexual, a identidade de gênero⁴⁷, a deficiência, o grau de escolaridade, a dependência financeira e a existência de gravidez e/ou filhos. Todavia, alguns grupos, como as etnias romani e as mulheres com albinismo, continuam invisibilizados.

⁴⁷ Por outro lado, na identificação do autor(a) da violência, utiliza-se a lógica binária de sexo, prevendo como opções apenas os sexos feminino e masculino.

A estruturação de dados a partir das experiências nas Casas da Mulher Brasileira, por meio de um relatório anual, é um mecanismo valioso para a formulação de dados nacionais com confiabilidade e que serão instrumentos para o planejamento de novas estratégias políticas. No entanto, nove anos após a criação jurídica da Casa da Mulher Brasileira, não há informações sobre relatórios ou elaboração de estatísticas nacionais que caracterizem o perfil das mulheres atendidas, o que configura mais uma contradição entre o discurso apresentado pela SPM e a factibilidade.

O registro dos dados, no âmbito interno da Casa da Mulher, também é um elemento relevante para permitir que todos os profissionais tenham acesso imediato a todos os dados do atendimento em qualquer momento, facilitando os encaminhamentos, diligências necessárias e formação de um histórico para cada atendida. A utilização desse sistema também atende a concepção de atendimento referente à prevenção da revitimização:

A revitimização no atendimento às mulheres em situação de violência, por vezes, tem sido associada à repetição do relato de violência para profissionais em diferentes contextos o que pode gerar um processo de traumatização secundária na medida em que, a cada relato, a vivência da violência é reeditada. Além da revitimização decorrente do excesso de depoimentos, revitimizar também pode estar associado a atitudes e comportamentos, tais como: paternalizar; infantilizar; culpabilizar; generalizar histórias individuais; reforçar a vitimização; envolver-se em excesso; distanciar-se em excesso; não respeitar o tempo da mulher; transmitir falsas expectativas. A prevenção da revitimização requer o atendimento humanizado e integral, no qual a fala da mulher é valorizada e respeitada. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2015, p. 22).

Muitas mulheres deixam de procurar ajuda no Estado por precedentes de tratamento humilhante, culpabilizador e reprodutor de estereótipos, característicos do sistema patriarcal, como evidencia Jesus (2017, p. 58):

[...] a banalização da violência ou a culpabilização da mulher gera uma sensação de impunidade e até de aceitação daquele crime, seja por existir uma compreensão social de que essa violência é legítima e foi de alguma forma 'provocada' pela mulher que não cumpriu um papel esperado socialmente, seja porque as próprias instituições do Estado encaram este crime como um 'problema' menor e, portanto, não definem as ações de enfrentamento como uma prioridade política.

No momento da denúncia, as mulheres devem ser acolhidas e respeitadas para que possam se sentir seguras para seguir com todos os procedimentos necessários.

O atendimento na Casa da Mulher, assim como em todos os serviços da rede de atendimento, tem como desafio acolher mulheres em situação de vulnerabilidade. Considerar a violência como uma situação de vulnerabilidade é compreender que o contexto vivenciado pelas mulheres vítimas de violência pode causar agravamentos, além de reduzir os recursos para que possam se proteger.

Ayres *et al.* (1999) evidenciam as três dimensões de vulnerabilidade que são: a individual, correspondente às ações dependentes dos indivíduos; a social, que se associa ao sistema disponível de acesso à informação, serviços e bens culturais e a programática, que abrange as ações comandadas pelo Poder Público, iniciativa privada e agências da sociedade civil, para garantir direitos, acesso e serviços que reconheçam e respondam às necessidades da população.

O ciclo da violência que as mulheres percorrem até a denúncia gera fragilidades, medo, vergonha e insegurança. Esses sentimentos caracterizam a vulnerabilidade individual que se torna um obstáculo na superação da violência. Já as vulnerabilidades social e programática relacionam-se a fatores externos que influenciam diretamente a vida das pessoas. Por isso, a humanização como eixo da política pública busca respeitar as particularidades e necessidades da mulher, de forma que a vulnerabilidade não seja acentuada.

O tratamento das mulheres nesse contexto de vulnerabilidade deve ser realizado por profissionais capacitados na perspectiva de gênero e suas interseccionalidades, para que não sobrevenham constrangimentos, culpabilização ou revitimização, que podem influenciar na desistência das denúncias pelas vítimas por não se sentirem acolhidas e respeitadas.

Um dos objetivos específicos da CMB é a formação e capacitação dos profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2015, p. 14). No mesmo sentido, o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013 (BRASIL, 2013b) dispõe que a integração dos serviços deve ser acompanhada da qualificação e da humanização do atendimento às mulheres em situação de violência. A Lei Maria da Penha também prevê a capacitação permanente quanto às questões de gênero e de raça ou etnia dos profissionais pertencentes às Polícias Civil e Militar, Guarda Municipal, Corpo de Bombeiros, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação. (BRASIL, 2006).

Entretanto, não há um programa de capacitação de âmbito nacional para a rede de enfrentamento às violências contra as mulheres com periodicidade e enfoque definidos. Os treinamentos ficam a critério da gestão de cada Casa, assim como o conteúdo que deve ser abordado. O desenho da CMB, por sua vez, também não menciona como deve ser essa capacitação e qual a qualificação necessária da equipe de profissionais que irá integrá-la.

A mera menção à necessidade de qualificação não é suficiente para que as ações de capacitação sejam realizadas, o que torna vazia a concepção de humanização no desenho da CMB. Ora, se a humanização é um elemento indispensável para que as mulheres atendidas consigam enfrentar o processo de rompimento da violência, a capacitação do profissional que irá lhe atender deve ser um dos requisitos para a sua atuação. O profissional despreparado para lidar com o contexto da violência de gênero pode se tornar um obstáculo no enfrentamento do problema.

Apesar do conhecimento técnico para prática dos serviços prestados, os profissionais da rede de atendimento, que são das áreas de segurança, justiça, saúde e assistência social, não possuem a capacitação adequada e específica para um atendimento humanizado durante suas formações acadêmicas, pautado em questões de gênero e suas interseccionalidades.

Também não há alusão à capacitação dos profissionais para viabilizar a acessibilidade comunicacional às mulheres com deficiência e aquelas que não dominam a língua portuguesa. Para Sasaki (2009), a acessibilidade comunicacional relaciona-se com as diferentes formas de expressão e transmissão de informação, refletidas na comunicação face a face, na escrita e na virtual.

As Diretrizes Gerais da Casa da Mulher Brasileira (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2015) citam como exemplos de acessibilidade: a Língua Brasileira de Sinais, o sistema Braille e a tradução para línguas indígenas; e orientam o acionamento da rede no caso de mulheres estrangeiras e de outras culturas, utilizando como exemplo as “ciganas”⁴⁸. Mais uma vez, a concepção apresenta-se como contraditória, pois usa o discurso da inclusão, sem apresentar meios práticos que assegurem a acessibilidade, como a capacitação dos

⁴⁸ Essa é a única menção sobre as mulheres romani nos documentos orientadores da Casa da Mulher Brasileira, que exprime incoerência, pois essas mulheres são excluídas até mesmo das coletas de dados no atendimento.

profissionais e a adequação da comunicação escrita e visual e dos instrumentos de trabalho para os profissionais com deficiência que irão atuar na Casa da Mulher Brasileira.

Sobre a carência de capacitação, estudos realizados no período da criação da Casa da Mulher mostram a inaptidão de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e a urgência de capacitar para humanizar.

Uma pesquisa intitulada “Percepções dos profissionais de uma rede intersetorial sobre o atendimento a mulheres em situação de violência”, realizada no Estado de São Paulo entre julho de 2013 e julho de 2014 (HASSE; VIEIRA, 2017), demonstrou a carência de informações e o despreparo emocional, bem como a ausência da prática de atualização de conhecimentos ou discussão de casos entre a rede. Os pesquisadores destacam a priorização da racionalidade técnico-científica, em prejuízo à incorporação das perspectivas de gênero e promoção de direitos no planejamento e implementação das ações institucionais. Essa conjuntura repercute na vitimização das mulheres atendidas e na reprodução de estereótipos e julgamentos por parte dos profissionais.

A pesquisa relaciona essas percepções à alienação gerada pelo trabalho⁴⁹, que impede que cada situação seja refletida e avaliada individualmente, com atenção ao contexto vivido pelas mulheres e suas reais necessidades. A alienação no processo de trabalho pode produzir a desumanização, a naturalização da situação de violência e a disseminação de preconceitos.

Outro estudo intitulado “Dificuldades dos profissionais da rede de atenção à mulher de 10 municípios brasileiros para o desenvolvimento de ações de enfrentamento da violência contra a mulher”, também realizado entre 2013 e 2014 (SOUZA *et al.*, 2013), apresentou a falta de capacitação profissional como uma das maiores dificuldades para o desenvolvimento de ações relacionadas ao enfrentamento da violência às mulheres. Com isso, há um sentimento de

⁴⁹ Segundo Marx (2004): “O trabalhador é tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais cresce sua produção em potência e em volume, o trabalhador converte-se numa mercadoria tanto mais barata quanto mais mercadoria produz. A desvalorização do mundo humano cresce na razão direta da valorização do mundo das coisas. O trabalho não apenas produz mercadorias, produz também a si mesmo e ao operário como mercadoria e justamente na proporção em que produz mercadorias em geral”.

insegurança na abordagem e na criação de vínculos de confiança fundamentais para que as mulheres relatem a situação de violência e continuem o percurso para interromper essa situação.

Portanto, humanizar o atendimento é mais do que estabelecer normas e procedimentos. É preparar o profissional para reconhecer as mulheres como sujeitos de direitos com suas diversidades, desconstruindo estereótipos que sustentam a violência de gênero. Treinamentos isolados não são capazes de produzir mudanças efetivas na concepção do atendimento. Para tanto, é premente uma reformulação estrutural do processo de qualificação dos profissionais que lidam diretamente com mulheres em situação de violência para que tenham mecanismos para atuar de forma humanizada.

4.3.3 Empoderamento

No aspecto do empoderamento, a CMB pretende ampliar a capacidade de as mulheres sentirem-se influentes nos processos que determinam suas vidas. Cabe ao serviço de apoio psicossocial resgatar a autoestima e promover o empoderamento das mulheres em situação de violência. (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2015).

No entanto, em seus objetivos específicos, a CMB relaciona o alcance do empoderamento à educação em autonomia econômica. Nesse sentido, o desenho apresenta um serviço de promoção da autonomia econômica. Segundo a Secretaria de Política para as Mulheres (2015), esse serviço configura uma das portas de saída da situação de violência vivida pelas mulheres. A proposta é oferecer grupos, palestras e encontros sobre educação para a autonomia econômica, sendo a igualdade e o empoderamento abordados de forma complementar.

A questão da autonomia econômica foi uma pauta constante no governo de Dilma Rousseff. De acordo com Gonçalves e Abreu (2018), a gestão concentrou esforços para desenvolver políticas que privilegiassem a autonomia econômica como expressão da igualdade das mulheres.

É inequívoco que a desigualdade social é um fator que pode acentuar os efeitos da violência de gênero. Por isso, é indispensável um processo de fortalecimento econômico para mulheres em situação de violência, principalmente,

quando a dependência econômica é uma das barreiras para a ruptura de relações opressoras.

Não obstante, o conceito de autonomia e empoderamento vão além do enfoque econômico. Sardenberg (2006, p. 2) elucida:

Para nós, feministas, o empoderamento de mulheres é o processo da conquista da auto-determinação. E trata-se, para nós, ao mesmo tempo, de um instrumento/meio e um fim em si próprio. O empoderamento das mulheres implica, para nós, na libertação das mulheres das amarras da opressão de gênero, da opressão patriarcal.

Assim, o empoderamento feminino não deve ser limitado ao poder econômico, mas percebido como forma de libertação das formas de opressão às mulheres. A autonomia econômica é apenas um dos elementos que podem contribuir para que as mulheres tenham o controle dos seus corpos. Para além da autonomia econômica, as mulheres precisam questionar e reagir ao sistema opressor, para se tornarem livres das amarras geradas pelas desigualdades econômicas, de gênero, raciais, entre outras.

A estratégia de empoderar as mulheres apenas recorrendo à educação em autonomia econômica é limitante, pois o empoderamento envolve o poder de escolha não só no âmbito profissional, como também no pessoal e no social. Não se pode tratar o processo de ruptura da violência de forma superficial, dependente de apenas uma circunstância.

Essa associação entre empoderamento e autonomia econômica segue a lógica neoliberal de superação dos problemas a partir de um esforço pessoal, sem considerar as demais formas de opressão vivenciadas, como destaca Iamamoto (2011, p. 18):

[...] atribuindo unilateralmente aos indivíduos a responsabilidade por suas dificuldades. Deriva na ótica de análise dos problemas sociais, como problemas do indivíduo isolado, perdendo-se a dimensão coletiva e isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais.

Dessa forma, torna-se mais um instrumento de legitimação da ordem vigente do que um rompimento. A conquista de autonomia econômica não depende somente do interesse do indivíduo, mas perpassa por outras circunstâncias que precisam ser enfrentadas pelo Estado, como o desemprego, o trabalho informal superestimado, a precarização do trabalho e a ausência de creches para mulheres que são mães.

Outrossim, a ideia de acesso ao poder, por meio da autonomia econômica, é contraditória em relação ao sistema capitalista, no qual o poder é negado às mulheres. (LOPES, 2017). Sendo assim, a busca do empoderamento, na perspectiva abordada, pode sujeitar as mulheres a trabalhos precários, potencializando os efeitos do sistema opressor, como assinala Berth (2019, p. 50):

Entretanto, é preciso ressaltar, como já dito, que esse fortalecimento pode ajudar no processo de empoderamento, mas não é ele sozinho que garante que esses grupos estejam longe das agruras de se viver em um sistema racista, patriarcal, fóbico etc. Sobretudo quando esse fortalecimento econômico acaba por cair na pior armadilha, ao deixar de manter o movimento de fortalecimento de toda a comunidade, caindo na devolução sumária do capital duramente acumulado para as mãos do grupo opressor.

A prestação de um serviço de promoção da autonomia econômica também deve atentar aos pressupostos de interseccionalidade, considerando que algumas mulheres são mais suscetíveis a sofrerem as desigualdades no sistema capitalista, como as mulheres negras, indígenas, com deficiência, entre outras que são subjugadas no mercado de trabalho.

O principal objetivo do empoderamento feminino deve ser o alcance da consciência crítica das mulheres diante das experiências opressoras que vivenciam. E isso deve ser feito de forma coletiva, ao mesmo tempo em que a individualidade de cada mulher tem que ser respeitada. Nesse sentido, o Estado deve criar meios que favoreçam um processo amplo de empoderamento e forneçam subsídios para o rompimento do ciclo da violência.

Portanto, embora a CMB apresente uma tentativa de contribuir para que as mulheres alcancem autonomia econômica no intuito de se libertarem da situação de violência, não foi previsto, em seu desenho, o propósito de uma mudança estrutural que viabilize a ruptura dos sistemas de dominação-exploração que sustentam e perpetuam a violência de gênero. Afinal, o empoderamento feminino só é possível se houver uma efetiva transformação nas relações de poder vigentes.

5 CONCLUSÃO

A violência de gênero tem caráter estrutural, pois é consequência das desigualdades que sustentam os sistemas de dominação-exploração. Por isso, as políticas públicas devem ser pensadas para enfrentar essas desigualdades, possibilitando o enfraquecimento das relações de poder dominantes.

Nesse sentido, a Casa da Mulher Brasileira surge como instrumento de enfrentamento às violências contra as mulheres, inserida como estratégia de ação na política nacional. Desse modo, o presente estudo buscou compreender como esse equipamento público pode contribuir na garantia dos direitos das mulheres em situação de violência, avaliando o seu processo de formulação e os seus elementos estruturais, alcançando as seguintes reflexões:

- 1) A história da violência no Brasil demonstra que esse é um fenômeno estrutural, apoiado pelos diversos sistemas de dominação-exploração vigentes no país. A violência de gênero, por sua vez, é produto das relações sociais desiguais presentes nesse contexto;
- 2) Gênero é uma construção social que estabelece os comportamentos femininos e masculinos, naturalizando a sujeição feminina e a dominação masculina. Assim, o gênero é uma forma de expressar as relações de poder, tornando-se legitimador da ordem social operante, além de ser o responsável por construir e distribuir esse poder;
- 3) O patriarcado é um sistema de dominação-exploração sustentado pelas desigualdades entre homens e mulheres, que cria uma estrutura de poder da qual as mulheres são excluídas. A violência de gênero, nesse contexto, é um mecanismo de manutenção dessas relações de poder dentro desse sistema, de modo que não pode ser entendida como um fim em si mesma;
- 4) Além do patriarcado, outros sistemas de dominação-exploração, como o racismo e o capitalismo, intensificam as desigualdades entre homens e mulheres e acentuam os efeitos da violência de gênero. Por isso, políticas públicas de enfrentamento às violências contra as mulheres devem enfrentar esses sistemas opressores para atingirem seus objetivos, incluindo a interseccionalidade em suas concepções;

- 5) As violências contra mulheres lésbicas, transexuais e travestis também devem ser inseridas no contexto do enfrentamento à violência de gênero, em oposição à lógica binária de gênero e ao sistema heteronormativo. Simultaneamente, é preciso combater o preconceito e o discurso de ódio, que intensificam as formas de violência contra a população LGBTQIA+;
- 6) O feminismo, enquanto movimento que reivindica os direitos das mulheres, deve incluir, em sua pauta, a articulação entre gênero, raça, classe e outras determinantes que influenciam as formas de violência sofridas. Desse modo, o movimento deve abarcar os diversos contextos vivenciados, sem generalizar o grupo de mulheres como único;
- 7) A atuação do movimento feminista no Brasil, a partir da década de 70 do século XX, possibilitou muitos avanços no enfrentamento às violências contra as mulheres, garantindo maior visibilidade ao problema e sua inserção na agenda pública com a instituição de políticas públicas específicas, a exemplo da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e das Casas-Abrigo;
- 8) A inclusão da igualdade entre homens e mulheres nas normas do sistema global e do sistema interamericano de direitos humanos configurou a violência de gênero como violação aos direitos humanos, com repercussão direta nos normativos brasileiros, especialmente, na promulgação da Lei Maria da Penha, importante instrumento legal no enfrentamento às violências doméstica e familiar;
- 9) A criação de uma Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2003 demonstra a importância de um órgão governamental destinado à promoção de políticas que reduzam as desigualdades entre homens e mulheres, permitindo a estruturação e sistematização de ações públicas voltadas ao enfrentamento das violências contra as mulheres, que foram incluídas na Política Nacional como eixo prioritário;
- 10) Considerando a responsabilidade legal do Estado em garantir uma vida livre de violência às mulheres, o Programa “Mulher Viver Sem

- Violência” nasce, em 2013, com a proposta da SPM de integrar e ampliar os serviços públicos destinados às mulheres em situação de violência, por intermédio da articulação entre os entes federados e áreas da saúde, da justiça, da segurança e da rede socioassistencial;
- 11) O referido Programa foi alterado em 2019, passando a se intitular Programa “Mulher Segura e Protegida”, após diversas mudanças na estrutura da SPM a partir de 2016. Além das alterações formais, percebe-se um grande apelo ideológico para retirar a discussão de gênero das políticas para as mulheres, assim como a redução dos recursos direcionados às ações de enfrentamento às violências contra as mulheres, o que reflete diretamente na implementação do Programa, caracterizando o desmonte das políticas sociais no governo Bolsonaro;
 - 12) A Casa da Mulher Brasileira é a principal ação do Programa “Mulher Viver Sem Violência”, instituída com o objetivo de integrar e articular a rede de atendimento à mulher, para facilitar o acesso a esses serviços e promover resultados mais eficazes. Percebe-se que a Casa da Mulher é um instrumento que visa proporcionar o acesso à justiça, direito fundamental e indispensável das mulheres em situação de violência, a partir da concepção de rede, transversalidade e intersetorialidade, que são aspectos inovadores nas políticas públicas;
 - 13) A proposta inicial era a instalação do equipamento nas 27 capitais brasileiras, o que ainda não foi efetivado em decorrência de falhas no seu processo de formulação, que não apresenta critérios e procedimentos bem definidos para implementação da Casa da Mulher, assinalando o imprevisto e a fragilidade dos documentos norteadores;
 - 14) A Casa Mulher atende a proposta de integração e articulação dos serviços e instituições de atendimento às mulheres em situação de violência, por meio da articulação entre atores federais, estaduais, distrital e municipais, prevista no 3º Plano Nacional de Política para as Mulheres, lançado em 2013;

- 15) No que se refere aos sujeitos envolvidos no processo de formulação da Casa da Mulher, verificou-se que não houve um debate adequado com a sociedade, com o movimento feminista e com outras instâncias governamentais acerca das suas especificações. Apesar da Política Nacional de Enfrentamento às Violências contra as Mulheres ter sido amplamente debatida, por meio de conferências nacionais e formulação de planos nacionais no período de 2003 a 2013, a Casa da Mulher surge como uma nova proposta que ainda não havia sido discutida;
- 16) A escolha da Casa da Mulher como alternativa política e a formulação do seu desenho foi atribuída à Secretaria de Política para as Mulheres, de forma que burocracia é caracterizada neste estudo como o principal sujeito na formulação da Casa da Mulher Brasileira;
- 17) Como possível consequência da fragilidade do debate público, prevalece na concepção da Casa da Mulher a lógica binária e a heteronormatividade como padrão hegemônico, o que exclui muitos grupos de mulheres do alcance da ação pública, não atendendo a necessária interseccionalidade de gênero com outras categorias, como raça e classe, no enfrentamento às violências contra as mulheres;
- 18) A Casa da Mulher foi a alternativa escolhida para integrar a agenda pública, em virtude da compreensão pela SPM de que muitas mulheres não conseguem acessar todos os serviços da rede pelo percurso que precisam percorrer de um serviço para o outro. Dessa forma, a integração da rede possibilita que as mulheres tenham, em um mesmo espaço, o acesso a serviços demandados em situação de violência, além de proporcionar melhor comunicação entre esses serviços e um atendimento integral;
- 19) Em contrapartida, considerando que os serviços da rede de atendimento não são disponibilizados em grande parte do território brasileiro e que muitas mulheres não têm acesso a nenhum serviço especializado de acolhimento em uma situação de violência, a estratégia de reunir todos os serviços em um mesmo espaço torna o

público-alvo limitado. Priorizar a articulação da rede em detrimento de sua ampliação, não engloba a dimensão do problema e se torna mais um meio de garantir visibilidade política do que de superar o problema;

- 20) Outro elemento que se destaca no desenho da Casa da Mulher é a proposição de um atendimento humanizado como forma de acolher com respeito à situação vivenciada pelas mulheres, assim como prevenir a revitimização que corresponde a um obstáculo ao rompimento da violência. No entanto, não há previsão de capacitação dos profissionais envolvidos nos serviços da Casa, que viabilize a desconstrução de estereótipos, o entendimento da violência de gênero no contexto estrutural e o equilíbrio emocional, aspectos indispensáveis para prestação de um atendimento humanizado;
- 21) A previsão do empoderamento, almejando mudanças nas relações de desigualdades de gênero, expressa uma preocupação estatal em interferir nas causas que permeiam a violência contra a mulher e não apenas em suas consequências. Contudo, o empoderamento foi previsto como sinônimo de autonomia econômica, reforçando a lógica neoliberal e a manutenção da ordem vigente.

Portanto, a partir dessas constatações, concebe-se a Casa da Mulher Brasileira como importante instrumento de acolhimento para as mulheres em situação de violência, possibilitando a efetivação dos serviços em rede e os princípios da intersetorialidade e transversalidade de gênero almejados pela Política Nacional de Enfrentamento às Violências contra as Mulheres.

Uma rede de atendimento integrada e fortalecida é indispensável para a garantia de acesso aos serviços que possibilitem às mulheres a ruptura da situação de violência, por meio de um atendimento integral e humanizado. Por isso, a Casa da Mulher pode contribuir para o enfrentamento às violências contra as mulheres e possibilitar resultados mais efetivos.

Entretanto, o Decreto 8.086/2013, que instituiu o Programa “Mulher: Viver Sem Violência” e a Casa da Mulher Brasileira como uma de suas ações estratégicas, caracteriza-se por ser muito vago, preterindo elementos indispensáveis para um planejamento de um mecanismo de enfrentamento às violências de gênero em

âmbito nacional. Além disso, os documentos norteadores e o desenho da Casa da Mulher apresentam fragilidades e incoerências que podem influir no alcance dos seus objetivos, fruto da falta de planejamento adequado e da ausência de debates públicos específicos.

Salienta-se que a interseccionalidade entre gênero e outras categorias, que intensificam as formas como as mulheres vivenciam as violências, foi suprimida da Legislação que criou a Casa da Mulher Brasileira e, em suas diretrizes, esse aspecto, apesar de estar presente na concepção, não se fundamenta em mecanismos práticos para sua implementação. Implicitamente, a concepção da CMB se resume a integrar a rede de atendimento já existente, sem almejar mudanças estruturais nas relações de poder que efetivamente transformem a realidade social.

Outrossim, após o golpe de 2016, o conservadorismo e o sexismo foram incorporados na gestão pública federal, o que reflete na atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, promovendo o desmonte das políticas públicas de gênero. Considerando o abandono da questão de gênero por esse governo, o cenário atual inviabiliza a reestruturação e melhoria da Casa da Mulher e propicia a manutenção dos sistemas opressores vigentes.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade. Feminismos plurais**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALENCASTRO, Catarina; BATISTA, Henrique Gomes. Dilma defende política para mulheres na ONU. **O Globo**, 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/dilma-defende-politica-para-mulheres-na-onu-17620343>. Acesso em: 23 fev. 2022.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural. Feminismos plurais**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jacqueline. **O que é feminismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981. Coleção Primeiros Passos.

ANDRADE, Luciana; MATOS, Marlise. A criminalização da violência contra as mulheres no Brasil: de “legítima defesa da honra” à violação dos direitos humanos. **Revista Sociais e Humanas**, v. 30, 2017.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

ASSIS, Carolina de; MARTINS, Flávia Bozza; FERRARI, Marília. Com queda de 68% no investimento em três anos, Secretaria de Políticas para Mulheres reflete baixa prioridade do tema no governo federal. **Gênero e Número**, 2018. Disponível em: <https://www.generonumero.media/com-queda-de-68-no-investimento-em-tres-anos-secretaria-de-politicas-para-mulheres-reflete-baixa-prioridade-do-tema-no-governo-federal/>. Acesso em: 15 dez. 2021.

AYRES, Cleison Ribeiro. **Casa da mulher brasileira: uma política pública para mulheres em situação de violência**. Curitiba, 2017. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/bitstream/1/3111/1/CT_PPGTE_M_Ayres%20C%20Cleison%20Ribeiro_2017.pdf. Acesso em: 13 jan. 2022.

AYRES, J. R. C. M.; FRANÇA, J. I.; CALAZANS, G. J.; SALLETI, H. Vulnerabilidade e prevenção em tempos de AIDS. *In*: BARBOSA, R.; PARKER, R. (Org.). **Sexualidade pelo avesso: direitos, identidades e poder**. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará; 1999. p. 50-71.

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília: CEPAL/SPM, 2005.

_____. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006. **Sociedade & Estado**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 401-438, 2009.

_____. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014.

BARROS, Rhayra Melo Ribeiro de Carvalho. Mulheres negras e violência: corpos que importam menos? *In: X JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS (X JOINPP)*, 2021. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaold_624_624612690bc9b1bb.pdf. Acesso em: 28 abr. 2022.

BARSTED, Leila Linhares. O avanço legislativo contra a violência de gênero: a Lei Maria da Penha. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57 (Edição Especial), p. 90-110, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_90.pdf. Acesso em 17 de jun. de 2022.

BASSI, Nadia Solange S.; SILVA, Christian Luiz da. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 315-325, jul./dez. 2011.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; 1990.

_____. **O segundo sexo**. Tradução de Sérgio Milliet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BENEVIDES, Bruna G (Org.). **Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021**. Brasília: Distrito Drag, ANTRA, 2022.

BENTO, B. **A reinvenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual**. São Paulo: Espaço e Tempo, 2006.

BERNASKI, Joice; SOCHODOLAK, Hélio. História da violência e sociedade brasileira. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 11, n. 1, p. 43-60, jan./jun. 2018.

BERTH, Joice. **O que é empoderamento?** São Paulo: Pólen, 2019.

BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados**, n. 17, p. 87-98, 2003.

BOLSONARO no debate Band. Participação completa. YouTube, 2018. Disponível em: <https://youtu.be/TlaM2wNYjTQ>. Acesso em: 3 out. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das Políticas de Previdência e assistência Social no Brasil**. Brasília, DF: Letras Livraria/UnB, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina – 1930-2002**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

_____. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. **Sobre a televisão.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. **Brasil Cigano:** guia de políticas públicas para ciganos. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília: SEPPIR, 2013a. Disponível em https://comunicacao.mppr.mp.br/arquivos/File/Direitos_Humanos/GuiaCiganoFinal.pdf. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

_____. **Decreto nº 10.112, de 12 de novembro de 2019.** Altera o Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida. Brasília, DF: 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10112.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

_____. **Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021.** Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela Brasília, DF: 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10600.htm. Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Decreto nº 30.822, de 6 de maio de 1952.** Promulga a Convenção para a prevenção e a repressão do crime de Genocídio, concluída em Paris, a 11 de dezembro de 1948, por ocasião da III Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1952/d30822.html. Acesso em: 15 mar. 2022.

_____. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

_____. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. **Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013.** Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência. Brasília, DF: 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8086.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.086%2C%20DE%2030,Viol%C3%AAncia%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=A%20PRESIDENTA%20DA%20REP%C3%A9BLICA%20%2C%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 12 nov. 2021.

_____. **Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979. Brasília, DF: 1984. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980->

1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Disque Direitos Humanos – Relatório 2019.** Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. 2020. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/mmfdh/disque_100_relatorio_mmfdh2019.pdf. Acesso em: 24 jun. 2022.

_____. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 mar. 2022h.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Lei Maria da Penha. Brasília, DF: 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

_____. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.** Lei do Feminicídio. Brasília, DF: 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Brasília, DF, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 10 de março de 2022.

_____. **Lei nº 13.836, de 4 de junho de 2019.** Acrescenta dispositivo ao art. 12 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tornar obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar. 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13836.htm#art1. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define crimes resultantes de preconceito de raça ou cor. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Medida provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003 (Revogada).** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

_____. Secretaria Nacional da Família. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Idosos e família no Brasil. Fatos e números.** 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/observatorio-nacional-da-familia/fatos-e-numeros/idosos-e-familia-no-brasil.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. **Subsídios para o cuidado à saúde do povo cigano.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2016b. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/subsidios_cuidado_saude_povo_cigano.pdf. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas:** reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. CLAD, Caracas, 2007. Disponível em: https://clad.org/siare_isis/fulltext/0056806.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

BUENO, S. *et al.* **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2012.** São Paulo: FBSP, 2012.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020.** São Paulo: FBSP, 2020.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021.** São Paulo: FBSP, 2021a.

_____. **Violência contra mulheres em 2021.** São Paulo: FBSP, 2022.

_____. **Visível e invisível:** a vitimização de mulheres no Brasil. São Paulo: FBSP, 2021b.

BUTLER, Judith. Problemas de gênero. *In:* CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. *In:* HOLLANDA, Heloísa Buarque (Org.). **Pensamento feminista – conceitos fundamentais.** Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

CARTA CAPITAL. Bolsonaro anuncia projeto contra “ideologia de gênero”, apesar de STF declarar inconstitucional. 12 maio 2020. Disponível em: <https://www.carta-capital.com.br/politica/bolsonaro-anuncia-projeto-contra-ideologia-de-genero-apesar-de-stf-declarar-inconstitucional/>. Acesso em: 3 nov. 2021.

_____. Contra a violência, “cidades” só para mulheres. 7 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/contra-a-violencia-cidades-so-para-mulheres/>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CARVALHO, Layla Pedreira. A SPM e as políticas para as mulheres no Brasil: saltos e sobressaltos em uma institucionalização das demandas das agendas feministas. *In*: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro**. Porto Alegre, RS: Zouk, 2018. v. 1.

CARVALHO, Marília Gabriela; SANTOS, Luam Leiverton Pereira dos. O controle social na efetivação das políticas públicas com ênfase na assistência social. **Id on Line Rev. Mult. Psic.** v. 12, n. 41, p. 760-773, 2018. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1255/1835>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CAVALCANTE, Pedro; PALOTTI, Pedro. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de estado no brasil e em perspectiva comparada. *In*: PIRES, Roberto *et al.* **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea – Enap, 2018.

CERQUEIRA, Daniel. **Atlas da violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021.

_____. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil. Texto para discussão 1848**. Brasília: Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

CEZAR, Layon Carlos. **Comunicação e marketing no setor público: diferentes abordagens para a realidade brasileira**. Brasília: Enap, 2019.

CHADE, Jamil; TOLEDO, Luiz Fernando. ONU critica Brasil por discriminar ciganos. **Revista Exame: Brasil**, 26 de junho de 2015. Disponível em: <https://exame.com/brasil/onu-critica-brasil-por-discriminar-ciganos/>. Acesso em: 26 jun. 2022.

CHAUÍ, Marilena. Ética e violência no Brasil. **Revista Bioethikos: Revista do Centro Universitário São Camilo**, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 378-83. 2011.

CIDADANIA - Programa Mulher: Viver sem Violência. Youtube, 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Kx6Q4-B91ZU>. Acesso em: 10 out. 2021.

CISNE, Mirla. **Gênero, divisão sexual do trabalho e Serviço Social**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro**. Tradução de Jamille Pinheiro Dias. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, “Convenção de Belém do Pará”**. 9 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 2 out. 2019.

_____. Mujeres indígenas. **OEA**, série L, V, II, doc. 44/17, 17 abril 2017. Original: espanhol. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mujeres-indigenas.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. Violência contra pessoas LGBTI nas Américas. **OAS**, série L, V, II, doc. 36, 15 rev. 1, nov. 2015. Original: inglês. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf> Acesso em: 12 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER (CNDM). **Ata da 14ª reunião ordinária**. Brasília/DF, out. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/conselho/atas-das-reunioes/ata-da-14a-reuniao-aprovada-no-pleno-da-15a-reuniao-do-cndm.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CÔRTE, Beltrina; MUSSI, Luciana Helena. O significado “afetivo” daquilo que chamamos “casa”: Uma reflexão através do cinema. **Caderno Temático Kairós Gerontologia**, 8. São Paulo, nov. p. 231-242, 2010.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Título original: La cité antique. Tradução: Jean Melville. 2. ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

DAMARES: ‘Menino veste azul e menina veste rosa. Uma nova era?’. YouTube, 2019. Disponível em: <https://youtu.be/6myjrue81U>. Acesso em: 3 mar. 2022.

DAVIS, Ângela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, Maria Berenice. **A lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da lei 11.340/2006, de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DIAS, Marly de Jesus Sá *et al.* Violência simbólica contra mulher idosa nas relações de gênero. **Revista Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (RICS)**, São Luís, v. 4, número especial, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/ricultsociedade/article/view/10545/6146>. Acesso em: 23 jun. 2022.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas. Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas S. A., 2019.

DILMA lança o Programa Mulher: viver sem violência. Youtube, 13 mar. 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GoFlx-HgsgE&t=129s>. Acesso em: 28 out. 2021.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Tradução de Leandro Konder. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1984. Coleção Perspectivas do homem, v. 99, série ciências sociais.

ERO, de Ikponwosa *et al.* **Pessoas com albinismo no mundo**: uma perspectiva de direitos humanos. 2021. Versão ampliada do relatório: Albinism Worldwide (número: A/74/190), enviado à Assembleia Geral das Nações Unidas em 2019. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Albinism/Albinism_Worldwide_Report2021_PT.pdf. Acesso em: 27 jun. 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, v. 1, n. 12, p. 47-71, jan./abr. 2004.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FERREIRA, Mary. Movimento de mulheres e feministas e sua ação anticapitalista no Brasil e no Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, número especial, p. 359-367, jul. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2727>. Acesso em: 11 jan. 2021.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez., p. 107-127, 1986.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Editora Loyola, 2010.

_____. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 15. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

FRANÇA, Lucylea Gonçalves; LIMA, Priscilla Monteiro. **Direitos humanos e questões de gênero**: entrevista com a Profa. Dra. Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha. Curitiba: Juruá, 2013.

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

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLOBOPLAY. **Governo Federal lança Programa Mulher: viver sem violência**. 2013. Disponível: <https://globoplay.globo.com/v/2458101/>. Acesso em: 3 nov. 2021.

GODOY, Priscila Paz. **Violência contra as mulheres ciganas**: um racismo esquecido. Justificando, 2016. Disponível em: <https://www.justificando.com/2016/>

12/09/violencia-contra-as-mulheres-ciganas-um-racismo-esquecido/ Acesso em: 15 de jun. 2022.

GOMES, Mayara de Souza. Tortura no Brasil: o legado sombrio da ditadura militar. **Rev. Fac. Direito**, São Bernardo do Campo, n. 20, 2014.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Uma contribuição para pensar as políticas públicas de educação: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 1, p. 93-98, jan./jun. 2008.

GONÇALVES, Renata; ABREU, Suellen. Do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ao “machistério” de Temer. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 22, n. 2, p. 753-771, 2018.

GOVERNO DO BRASIL. **Inaugurada mais uma Casa da Mulher Brasileira no país**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/04/inaugurada-mais-uma-casa-da-mulher-brasileira-no-pais>. Acesso em: 12 dez. 2021.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. Depois da democracia racial. **Tempo Social, Revista de Sociologia USP**, v. 18, n. 2, p. 269-287, nov. 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12525/14302>. Acesso em: 14 out. 2021.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1 e 2.

HASSE, Mariana; VIEIRA, Elisabeth Meloni. Percepções dos profissionais de uma rede intersetorial sobre o atendimento a mulheres em situação de violência. **Interface (Botucatu)**, v. 21, n. 60, p. 51-62, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/GXcfNwpDWsKM4rmmnVPf7Ln/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2022.

HOOKS, Bell. Um+lheres negras: moldando a teoria feminista. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16. p. 193-210, 2016.

IAMAMOTO, Marilda V. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, Graflin, ano 2, n. 3, jan./jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010. Características da população e dos domicílios**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. **Munic 2018**: apenas 8,3% dos municípios têm delegacias especializadas de atendimento à mulher. Agência IBGE, 2019. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25499-munic-2018-apenas-8-3-dos-municipios-tem-delegacias-especializadas-de-atendimento-a-mulher>. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mulheres ganham 76% da remuneração dos homens.** 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34627. Acesso em: 13 nov. 2021.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2015. v. 23. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS):** tolerância social à violência contra as mulheres. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2014.

ISTOÉ: Editora Abril, 6 abr. 2016. Disponível em: https://istoe.com.br/edicao/894_AS+EXPLOSOES+NERVOSAS+DA+PRESIDENTE/. Acesso em: 15 mar. 2022.

JESUS, Jaqueline Gomes de. Femicídio de mulheres trans e travestis: o caso de Laura Vermont. *In*: PRADO, Débora; SANEMATSU, Marisa. **Femicídio #Invisibilidademata.** São Paulo: Instituto Patrícia Galvão, 2017. p. 101-119.

_____. **Orientações sobre identidade de gênero:** conceitos e termos. Brasília, abr. 2012. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES_POPULA%C3%87%C3%83O_TRAN_S.pdf?1334065989. Acesso em: 17 jun. 2022.

KER, João. **Aplicação da Lei Maria da Penha para mulheres trans divide tribunais.** CNN BRASIL, 8 set. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/maria-da-penha-para-trans-divide-tribunais/>. Acesso em: 21 dez. 2021.

LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado:** história da opressão das mulheres pelos homens. São Paulo: Cultrix, 2019.

LOPES, Nirleide Dantas. A violência contra a mulher no capitalismo contemporâneo: opressão, exploração e manutenção do sistema. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 11. & 13th Women's Worlds Congress. **Anais Eletrônicos...**, Florianópolis, 2017. Disponível em: [http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1496195410_ARQUIVO_Modelo_Texto_completo_MM_FG\(2\).pdf#:~:text=N%C3%A3o%20%C3%A9%20tarefa%20f%C3%A1cil%20relacionar%20a%20viol%C3%Aancia%20contra,dado%20que%20nele%20a%20mulher%20%C3%A9%20duplamente%20explorada](http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1496195410_ARQUIVO_Modelo_Texto_completo_MM_FG(2).pdf#:~:text=N%C3%A3o%20%C3%A9%20tarefa%20f%C3%A1cil%20relacionar%20a%20viol%C3%Aancia%20contra,dado%20que%20nele%20a%20mulher%20%C3%A9%20duplamente%20explorada). Acesso em: 19 mar. 2022.

LORENZONI, C. Violência nas relações de gênero e classe: uma interpretação a partir das mulheres camponesas do Rio Grande Do Sul. **Libertas**, Juiz de Fora, Edição Especial, p. 82-98, fev. 2007.

LUCENA, Kerle Dayana Tavares de *et al.* Análise do ciclo da violência doméstica contra a mulher. **J. Hum. Growth Dev.** v. 26, n. 2, p. 139-146, 2016.

MACEDO, Danilo. **Governo lança Programa Mulher, Viver sem Violência.** Agência Brasil, Brasília, 13 mar. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-13/governo-lancaprograma-mulher-viver-sem-violencia>. Acesso em: 16 mar. 2022.

MACHADO, Maíra Saruê. Trabalho remunerado e trabalho doméstico: conciliação? *In: ÁVILA, Maria Betânia; FERREIRA, Verônica. Trabalho remunerado e trabalho doméstico no cotidiano das mulheres.* Recife: SOS Corpo, 2014.

MANO, Maíra Kubík; MACÊDO, Márcia Santo. Direitos reprodutivos, um dos campos de batalha do golpe. *In: RUBIM, Linda; ARGOLO, Fernanda (Org.). O golpe na perspectiva de Gênero.* Salvador: Edufba, 2018.

MANSO, Maria Elisa Gonzalez; LOPES, Ruth Gelehrter da Costa. Violência contra a mulher idosa: estado da arte. **Revista Kairós-Gerontologia**, São Paulo: FACHS/NEPE/PUC-SP, v. 4, n. 23, p. 65-80, 2020. ISSN print 1516-2567. ISSN e 2176-901X.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico filosóficos 1844.** Tradução e notas de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro.** Porto Alegre, RS: Zouk, 2018. v. 1.

MATOS, Marlise; LINS, Isabella Lourenço. As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres: histórico, regras, temáticas, desafios e proposições. *In: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia E. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro.* Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 1.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Arte & Ensaios: PPGAV/EBA/UFRJ**, n. 32, p. 123-151, 2016.

MELITO, Leandro; PASSOS, Gésio. **Saiba quem foram as ministras do período democrático no Brasil.** Portal EBC, 2016. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/politica/2016/05/saiba-quem-foram-ministras-do-periodo-democratico-no-brasil>. Acesso em: 13 jan. 2021.

MELO, Flávia. Não é fumaça, é fogo! Cruzada antigênero e resistências feministas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 28, n. 3, e72564, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/72564/44974>. Acesso em: 4 mar. 2022.

MENDES, Kíssila Teixeira. As políticas criminais e o neoliberalismo no Brasil: Debates atuais. **Revista Habitus: Revista de Graduação em Ciências Sociais do**

IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 52-64, 15 jul. 2015. Semestral. Disponível em: www.habitus.ifcs.ufrj.br. Acesso em: 15 dez 2021.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. 1. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e dominação**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu (MG), 2016. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/40-encontro-anual-da-anpocs/st-10/st09-9/10221-democracia-e-dominacao/file>. Acesso em: 3 nov. 2021.

MINAYO, M. C. S. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 10, supl. 1, p. 7-18, 1994.

_____. **Violência e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Relatório Global do UNIFEM aponta Lei Maria da Penha entre as três mais avançadas do mundo**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2009/04/not_rel_gl_o_do_unifem_apo_lei_mar_pen_ent_tre_mai_ava_mun. Acesso em: 10 nov. 2021.

MOREIRA, Maria Ignez Costa *et al.* Mulheres, travestis e transexuais: interseções de gênero em documentos de políticas públicas. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 30, n. 2, p. 234-242, maio-ago. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Claudio-Alves-4/publication/326602376_Mulheres_travestis_e_transexuais_intersecoes_de_genero_em_documentos_de_politicas_publicas/links/5cab6a6692851c64bd5824c5/Mulheres-travestis-e-transexuais-intersecoes-de-genero-em-documentos-de-politicas-publicas.pdf?origin=publication_detail. Acesso em: 22 jan. 2022.

MOTTA, Maria Carolina Carvalho. Conferências Nacionais de Políticas para a Mulher e a formulação de diretrizes para as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil: participação e representação. **Conpedi law review**, Quito, Equador, v. 4, n. 2, p. 37-55, jul./dez. 2018.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro, processo de um racismo mascarado**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: RT, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. Adotada pela Resolução 45/158, de 18 de Dezembro de 1990, da Assembleia-Geral (entrada em vigor em 1 de Julho de 2003). Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

_____. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.** 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/lex121.htm>. Acesso em: 2 out. 2019.

_____. **Declaração sobre a eliminação da violência contra a mulher.** Resolução 48/104. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracaoviolenciamulheres.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

_____. **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento 2002.** Tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. Disponível em: https://www.prattein.com.br/home/images/stories/230813/Envelhecimento/Plano_Ao_Internacional.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

_____. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório mundial sobre a deficiência.** Tradução Lexicus Serviços Lingüísticos. São Paulo: SEDPcD, 2012. Disponível em: https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/09/978_8564047020_por.pdf. Acesso em: 27 jun. 2022.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. **Estudos Feministas**, Florianópolis, p. 533-545, maio/ago, 2015.

PASINATO, W.; SANTOS, C. M. **Mapeamento das delegacias da mulher no Brasil.** Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero – Pagu/Unicamp, 2008.

PASSOS, Regina Lucia *et al.* Da violência sexual e outras ofensas contra a mulher com deficiência. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 4, p. 154-164, dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/L6vgLTHXQD9nFctmYzN8x6f/?lang=pt>. Acesso em: 27 jun. 2022.

PATEMAN, Carole. **Críticas feministas à dicotomia público/privado.** Barcelona: Paidós, 1996.

_____. **O contrato sexual.** Tradução de Marta Avancini. Rio: Paz e Terra, 1993.

PEREZ, Clotilde. **Signos da marca: expressividade e sensorialidade.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

PINTO, Céli Regina Jardim Pinto. **Uma história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PIRES, Carol. Em carta, Dilma assina compromisso contra o aborto. **Estadão**, 2010. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-carta-dilma-assina-compromisso-contra-o-aborto,625257>. Acesso em: 13 fev. 2022.

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

POSSE da ministra-chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Youtube, 10 fev. 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=30KAVJHVTQo&t=3175s>. Acesso em: 13 mar. 2022.

POSSENTI, Sírio. A misoginia como condicionante do golpe de 2016 no Brasil. **Discurso & Sociedad**, v. 12, n. 3, p. 581-593, 2018.

RAMOS, André Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

REVISTA PROJETO. Lelé inspira projeto de casas de acolhimento para mulheres. 2015. Disponível em: <https://revistaprojeto.com.br/acervo/casas-acolhimento-mulheres-vitimas-violencia/>. Acesso em: 17 mar. 2022.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Grupo Editorial Letramento, 2017. Coleção Feminismos Plurais.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. (Org.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008.

ROCHA, Lourdes de Maria Leitão Nunes. **Casas-abrigo: no enfrentamento da violência de gênero**. São Paulo: Veras Editora, 2007.

RODRIGUES, Júlia Marinho. **Estudo técnico nº 16/2020**. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira Brasília. Brasília, 2020.

SAFFIOTI, H. B. I. **Gênero, patriarcado, violência**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

_____. **A mulher na sociedade de classe: mito e realidade**. Petrópolis: Vozes, 1976.

_____. **A mulher na sociedade de classe: mito e realidade**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. **O poder do macho**. São Paulo: Editora Moderna, 1987.

SAFFIOTI, H. B. I.; ALMEIDA, Suely Souza de. **Violência de gênero: poder e impotência**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SALLES, Ricardo. Café e escravidão. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos. **Dicionário da escravidão e liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2018.

SARDENBERG, M. B. Cecília. **Conceituando “empoderamento” na perspectiva feminista**. 2006. 12f. Artigo – NEIM/UFBA, Bahia, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/6848/1/Conceituando%20Empoderamento%20na%20Perspectiva%20Feminista.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 89, Coimbra, p. 153-170, jun. 2010.

SANTOS, L. O que são redes? *In*: SILVA, S. (Org.). **Redes de atenção à saúde no SUS: o pacto pela saúde e redes regionalizadas de ações e serviços de saúde**. 2. ed. Campinas, SP: Saberes, 2011.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: acessibilidade no lazer, trabalho e educação. **Revista Nacional de Reabilitação (Reação)**, São Paulo, ano XII, p. 10-16, mar./abr. 2009.

SCHWARTZ, Stuart B. Escravidão indígena e o início da escravidão africana. *In*: SCHWARCZ, Lília Moritz; GOMES, Flávio dos Santos. **Dicionário da escravidão e liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2018.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES (SPM). **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.

_____. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politica_mulheres.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.

_____. **III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/brasil_2013_pnpm.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.

_____. **Anais da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: autonomia e igualdade para as mulheres / Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2004**. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/anais1cnpm.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

_____. **Anais da 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: autonomia e igualdade para as mulheres**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas

para as Mulheres, 2013b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm/publicacoes/anais-da-2a-conferencia#:~:text=Aquela%20hist%C3%B3rica%201%20Confer%C3%Aancia%20gerou,educa%C3%A7%C3%A3o%20no%20enfrentamento%20%C3%A0%20viol%C3%Aancia.> Acesso em: 6 out. 2021.

_____. **Anais da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres:** autonomia e igualdade para as mulheres. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013c. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm/publicacoes/anais-da-3a-conferencia>. Acesso em: 6 out. 2021.

_____. **Diretrizes Nacionais para o Abrigamento de Mulheres em Situação de Risco e Violência.** Brasília, Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2011a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/diretrizes-nacionais-para-o-abrigamento-de-mulheres-em-situacao-de-risco-e-de-violencia>. Acesso em: 6 nov. 2021.

_____. **Informativo da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres.** ANO IV - Número 34. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2011b. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/spmulheres/mulheres-em-pauta/boletins-do-anos-anteriores/boletim-mulheres-em-pauta-ano-iv-no-34>. Acesso em: 6 out. 2021.

_____. **Metodologia para implementação, monitoramento e avaliação do Pacto Nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/pacto_metodologia_e_eixos_estruturantes.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.

_____. **Programa Mulher, Viver Sem Violência:** diretrizes gerais e protocolos de atendimento. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/diretrizes-gerais-e-protocolo-de-atendimento-cmb.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília, Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2011c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 6 out. 2021.

SILVA, Luciene Lemos da *et al.* Violência silenciosa: violência psicológica como condição da violência física doméstica. **Interface: Comunicação, Saúde e Educação**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 93-103, 2007.

SILVA, Maria Camila Florêncio da. **As conferências nacionais de política para as mulheres e os sentidos atribuídos à deliberação.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras, 2001.

_____. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo: Cortez, 2013a.

_____. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza.** São Luís: EDUFMA, 2013b. p. 23-68.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no Século XXI: prevalência dos programas de transferência de renda.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, S. F. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde. **Cienc Saude Colet.**, 2011.

SILVA JÚNIOR, Aluizio de Azevedo. **Produção social de sentidos em processos interculturais de comunicação e saúde: a apropriação das políticas públicas de saúde para ciganos no Brasil e em Portugal.** 2022. (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Informação e Comunicação em Saúde, ICICT, FIOCRUZ. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/33131>. Acesso em: 26 jun. 2022.

SOARES, Suamy Rafaely. A feminização da pobreza e as políticas sociais focalizadas nas mulheres: um debate a ser repensado? *In*: V JORNADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, São Luís: 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/jornada_eixo_2011/questoes_de_genero_etnia_e_geracao/a_feminizacao_da_pobreza_e_as_politicas_sociais.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

SOUSA, Salviana Pastor Santos. Burocracia: notas interpretativas sobre os enfoques teóricos predominantes. **Revista de Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 173-196, 2022. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3713/1739>. Acesso em: 16 mar. 2022.

SOUZA, André de. **Futura ministra diz que aborto é questão para o legislativo.** Portal Geledés, 2012. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/futura-ministra-diz-que-aborto-e-questao-para-o-legislativo/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

SOUZA, Clóvis H. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: aproximando agendas e agentes. UNESP, Araraquara (SP), 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/souza_et_al_conferencias_tipicas_atipicas_esforco_caracterizacao_fenomeno_politico.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

SOUZA, Naiara Vivian Elias de. **Mulheres em situação de violência: a importância da arquitetura em centros de apoio e referência.** Centro Universitário UNIFACIG, 2020. Disponível em: <http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/repositoriootcc/article/view/3133/2184>. Acesso em: 19 mar. 2022.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. **A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência**. 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 1885687 – GO** (2021/0143292-2). Relator Ministro Olindo Menezes, Sexta Turma, DJe 21/03/2022. Jusbrasil, 2018b. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1466715441/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-1885687-go-2021-0143292-2>. Acesso em: 26 jun. 2022.

_____. **Recurso Especial nº 1726181 – RS** (2018/0041036-0). Relator: Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 15/06/2018. Jusbrasil, 2018a. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/595915365/recurso-especial-resp-1726181-rs-2018-0041036-0>. Acesso em: 26 jun. 2022.

_____. **Recurso Especial nº 1977124 – SP** (2021/0391811-0). Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz. DJ: 22/04/2022. Jusbrasil, 2022. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1473961621/recurso-especial-resp-1977124-sp-2021-0391811-0/inteiro-teor-1473961657#>. Acesso em: 25 abr. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 4275 DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJ: 07/03/2019. Jusbrasil, 2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768143102/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4275-df-distrito-federal-0005730-8820091000000>. Acesso em: 12 fev. 2022.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão: ADO 26**. Relator: Celso de Mello. DJ: 06/10/2020. JusBrasil, 2019. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/939911266/acao-direta-de-inconstitucionalidade-por-omissao-ado-26-df-9996923-6420131000000?ref=serp>. Acesso em: 12 fev. 2022.

TELLES, Lorena Féres da Silva. Amas de leite. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos. **Dicionário da escravidão e liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. **Conflito de Jurisdição nº 2112254-10.2021.8.13.0000 MG**. Relator Desembargador Cássio Salomé, 7ª Câmara Criminal. DJ 01/04/2022. Jusbrasil, 2022. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1444075915/conflito-de-jurisdicao-cj-10000212112254000-mg>. Acesso em: 26 jun. 2022.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, Unicamp, n. 5, 1988.

VOLPE, Ana. Michel Temer sanciona a reforma ministerial com vetos parciais. **Agência Senado**, 30 set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/30/michel-temer-sanciona-a-reforma-ministerial-com-vetos-parciais>. Acesso em: 3 nov. 2021.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012**. Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil. Flacso Brasi, 2012. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Estudos_e_Pesquisas/2012%20-%20BRASIL%20-%20MAPA%20DA%20VIOLENCIA%20-%20Homicidio%20e%20Mulheres%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

WALKER, Lenore. **Descriptions of Violence and The Cycle Violence**. *In*:_____. The Battered Woman Syndrome. 3 th. New York: Springer Publishing Company, 2009.

WEBER, Max. A política como vocação. A ciência como vocação. *In*: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

ANEXO A – FICHA DE ATENDIMENTO RECEPÇÃO

FICHA DE ATENDIMENTO RECEPÇÃO									
Bloco I. CONTROLE ADMINISTRATIVO	Nº de Identificação na Casa da Mulher Brasileira:								
	Data de entrada: / /	Horário da entrada: ____: ____	Dia da Semana:						
			D	S	T	Q	Q	S	S
	Nome Completo:								
	Nome Social:								
	Está retornando à CMB: 1 – Sim 2 – Não			Foi atendida há menos de 30 dias: 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica					
	Retornou em função de violência já acompanhada pela Casa? 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica								
Por quais (quais) serviços a mulher é acompanhada na Casa? 1 – Apoio Psicossocial 2 – DEAM 3 – Promotoria Especializada 4 – Defensoria 4 – Juizado Especializado 5 – Autonomia Econômica									
Bloco II. INFORMAÇÕES PESSOAIS	Data de nascimento: / /		Idade:						
	Possui algum tipo de deficiência? 1 – Sim 2 – Não 3 – Ignorado		Se sim, qual tipo de deficiência? 1 – Auditiva 2 – Física 3 – Mental 4 – Visual 5 – Outras deficiências _____ 99 – Ignorado						
	RG:	Órgão expedidor:	CPF:						
	Natural de (município):	UF:	Nacionalidade:						
	Nome da mãe:								
	Raça/cor: 1 – Amarela 2 – Branca 3 – Indígena 4 – Parda 5 – Preta 9 – Ignorado			Gestante: 1 – 1º Trimestre 2 – 2º Trimestre 3 – 3º Trimestre 4 – Idade gestacional ignorada 5 – Não 6 – Não se aplica 7 – Ignorado					
	Orientação sexual: (opcional) 1 – Assexual 2 – Bissexual 3 – Heterossexual 4 – Lésbica 9 – Ignorado			Identidade de gênero: (opcional) 1 – Cisgênero 2 – Intersexo 3 – Transexual 4 – Travesti 9 – Ignorado					
	Estado civil: 1 – Casada/união estável 2 – Divorciada 3 – Separada 4 – Solteira 5 – Viúva 6 – Outro 9 – Ignorado								
	Escolaridade: 1 – Sem escolaridade 2 – Ensino fundamental incompleto 3 – Ensino fundamental completo 4 – Ensino médio incompleto 5 – Ensino médio completo 6 – Ensino superior incompleto 7 – Ensino superior completo 9 – Ignorado								
	Renda média mensal individual: 1 – Não possui renda 2 – Até meio salário mínimo 3 – Mais de meio até 03 salários mínimos 4 – Mais de 03 até 05 salários mínimos 5 – Mais de 05 até 10 salários mínimos 6 – Mais de 10 salários mínimos 9 – Ignorado								
	Ocupação:								
	Endereço:								
	Número:	Complemento:	Município:	UF:					
	Telefone 01:			Telefone 02:					
Bloco V. TIPOLOGIA DA VIOLÊNCIA	Tipo da violência sofrida:								
	1 – Assédio moral 2 – Cárcere privado 3 – Física 4 – Institucional 5 – Moral 6 – Negligência/Abandono 7 – Patrimonial 8 – Psicológica 9 – Sexual 10 – Tentativa de Assassinado 11 – Tráfico de Seres Humanos 12 – Outro _____ 99 – Não se trata de violência								

Bloco IV. AUTOR/A DA VIOLÊNCIA	Vínculo com o(s)/a(s) autor(es)/a(s) da violência: 1 – agente de segurança pública 2 – amigo/a/conhecido/a 3 – cônjuge/companheiro/a 4 – desconhecido/a 5 – empregador/a 6 – excônjuge/ex-companheiro/a 7 – ex-namorado/a 8 – filho/a 7 – irmã/o 8 – namorado/a 9 – outro/a parente 10 - padrasto/madrasta 11 - pai/mãe 12 - pessoa com relação institucional(servidor/a do Estado) 13 -outro _____			
	Número de envolvidos/as: 1 – Um/a 2 – Dois/duas ou mais 9 – Ignorado		Sexo do(s)/a(s) autor(es)/a(s) da violência: 1 – Feminino 2 – Masculino 9 – Ambos	
Bloco V. DEPENDENTES	Acompanhada de filha(s)/o(s): 1 – Sim 2 – Não		Caso esteja, quantas/os: 1 – Um 2 – Dois 3 – Três 4 – Quatro 5 – Cinco 6- Mais de cinco 9 – Não se aplica	
	Nome:	Idade	Frequenta escola (sim/não – Série)	Com quem reside
Bloco VI. ATENDIMENTOS E ENCAMINHAMENTOS	Meio de Acesso à CMB: 1 – Espontânea 2 – Saúde 3 – Segurança Pública 4 – Assistência Social 5 – Judiciário 6 – Ministério Público 7 – Defensoria Pública 8 – Educação 9 – Outro _____			
	Encaminhamento a Serviços internos da Casa da Mulher Brasileira: 1 – Acolhimento e Triagem 2 – Serviço de Retorno 3- Visita Institucional			
	Atendimentos 1 – Preenchimento de Ficha de Cadastro 2 – Informações sobre serviços da Casa (retorno)3- Informações sobre visita institucional			
	Serviço de Retorno: 1 – Apoio Psicossocial 2- DEAM 3- Promotoria Especializada 4-Defensoria 4- Juizado Especializado 5- Autonomia Econômica			
Bloco VII. OBSERVAÇÕES	Contatos de Emergência:			
	Nome:	Telefone:	Vínculo:	Endereço
Observações Adicionais:				
Bloco VIII. PROFISSIONAL RESPONSÁVEL	Nome completo:			
	Função:			

ANEXO B – FICHA DE ATENDIMENTO ACOLHIMENTO E TRIAGEM

FICHA DE ATENDIMENTO ACOLHIMENTO E TRIAGEM			
Bloco I. DADOS DA OCORRÊNCIA	Nº de Identificação na Casa da Mulher Brasileira:		
	Nome Completo:		
	Nome Social:		
	Orientação Sexual (obrigatório): 1 – Assexual 2 – Bissexual 3 – Heterossexual 4 – Lésbica 9- Ignorado		
	Identidade de Gênero (obrigatório): 1 – Cisgênero 2 – Intersexo 3 – Transexual 4 – Travesti 9- Ignorado		
	Data da Ocorrência: ____/____/____	Hora da Ocorrência: ____:____	
	Registrou Boletim de Ocorrência: 1-Sim 2- Não	Qual delegacia? _____	
	Local de ocorrência: 1 – Residência 2 – Estabelecimento de ensino 3 – Local de recreação/lazer 4 – Bar/restaurante/similar 5 – Via pública 6 - Comércio/serviços 7 - Indústria/construção 8 – Serviços de Abrigamento 9 - Instituição prisional 10 - Hotel/motel/similar 11 No local de trabalho 12 Aldeia indígena/quilombo 13 Outro 99 - Ignorado		
	Endereço da ocorrência:		
	Município:	UF:	
Zona: 1-Urbana 2- Rural 3- Periurbana 9- Ignorado			
Bloco II. TIPOLOGIA DA VIOLÊNCIA	Tipo da violência sofrida: 1 – Assédio moral 2 – Cárcere privado 3 – Violência Física 4 – Violência Institucional 5 – Violência Moral 6 - Negligência/Abandono 7 Patrimonial 8 Violência Psicológica 9 Violência Sexual 10 Tentativa de Assassinato 11 Tráfico de Seres Humanos 12 Outro		
	Em caso de violência sexual, qual tipo? 1 – Assédio sexual 2 – Estupro 3 – Exploração sexual 4 – Tentativa de estupro 5- Outro		
	Em caso de estupro, há quantas horas ocorreu a violência? 1 – Há menos de 72 horas (3 dias) 2 – Entre 72 horas (3 dias) e 120 horas (5 dias) 3 – Há mais de 120 horas (5 dias)	Já foi atendida no sistema de saúde? 1-Sim 2-Não	
	Violência relacionada ao trabalho: 1 – Sim 2 – Não 9 – Ignorado	Violência facilitada pela internet: 1 – Sim 2 – Não 9 – Ignorado	
	Se tráfico de pessoas, qual a forma de exploração? 1 – Exploração Sexual 2 – Trabalho em condição análoga a de escravo 3 – Servidão doméstica 4 – Remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo 5 – Casamento Servil 6 – Prática de Atividade criminosa sob coação ou fraude 7 – Não se aplica 9- Ignorado		
	Principais Meios de violência: 1 – Envenenamento 2 – Força corporal/espantamento 3 – Substância/objeto quente 4 – Objeto perfurocortante 5 – Objeto contundente 6 – Enforcamento 7 – Arma de fogo 8 – Ameaça/agressão verbal 9 – Omissão/abandono 10 – Sedução/indução 11 – Humilhação/ofensa 12 – Outro 99 – Ignorado		
	Segundo percepção da mulher, essa violência foi motivada por: (opcional) 1 – Condição de gênero 2 – Orientação sexual 3 – Cor ou etnia 4 – Situação de deficiência 5 – Identidade de gênero 6 Intolerância religiosa 7 – Conflito Geracional 8 – Nacionalidade/Naturalidade 9 – Dependência Financeira/Econômica 10- Outro 99 – Ignorado		
	Segundo avaliação da/o profissional, essa violência foi motivada por: (obrigatório) 1 – Condição de gênero 2 – Orientação sexual 3 – Cor ou etnia 4 – Situação de deficiência 5 – Identidade de gênero 6 Intolerância religiosa 7 Conflito Geracional 8 Nacionalidade/Naturalidade 9 Dependência financeira/econômica 10 Outro 99 – Ignorado		
	A violência ocorreu outras vezes: 1 – Sim 2 – Não 9 – Ignorado		
	Caso sim, com que frequência ocorre: 1 – Todos os dias 2 – Algumas vezes na semana 3 – Algumas vezes no decorrer do mês 4 – Algumas vezes no decorrer do ano 5 – Outro 6 – Não soube informar		
	Caso sim, há quanto tempo ocorre a violência? 1 – até 01 mês 2 – Acima de 01 mês até 06 meses 3 – Acima de 06 meses até 01 ano 4 – Acima de 01 ano até 05 anos 5 – Acima de 05 anos até 10 anos 6 – Desde o início da relação 7 – Outro 9 – Ignorado		
	Bloco III. PERCEÇÃO DE RISCOS	Em caso de violências continuadas, a frequência tem aumentado: 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica	Em caso de violências continuadas, a intensidade tem aumentado: 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica

Bloco III. PERCEÇÃO DE RISCOS	Em caso de violência doméstica, possui medida protetiva de urgência? 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica		Autor/a da violência encarcerado/a: 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica
	A mulher se percebe em risco: 1 – Sim 2 – Não	Caso sim, quais riscos ela percebe: 1 – De morte 2 – De espancamento 3 – De violência sexual 4 – De violência psicológica/moral 5 – De violência patrimonial 9 – Não se aplica	
	Sente-se segura de retornar para casa? 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica		
Bloco IV. AUTOR/A DA VIOLÊNCIA	Idade do/a autor/a da violência: 1 – Entre 0 a 12 anos 2 – Entre 13 a 18 anos 3 – Entre 19 a 65 anos 4 – Maior de 65 anos 9 – Não se aplica		
	Em caso de violência por parceiro/a íntimo/a, o/a autor/a da violência possui a maior parte da renda familiar: 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica	Autor/a da violência faz uso de/tem: 1 – Álcool 2 – Drogas 3 – Transtorno Mental 4 – Outro fator de risco _____	
	Tempo de relação com o/a autor/a da violência: 1 – Acima de 10 anos 2 – Acima de 05 anos e até 10 anos 3 – Acima de 04 anos e até 05 anos 4 – Acima de 03 anos e até 04 anos 5 – Acima de 02 anos e até 03 anos 6 – Acima de 01 ano e até 02 anos 7 – Acima de 06 meses e até 01 ano 8 – Até 06 meses 9 – Não se aplica		
Bloco V. DEPENDENTES	Possui dependentes: 1 – Sim 2 – Não	Caso tenha, quantas/os dependentes: 1 – Um 2 – Dois 3 – Três 4 – Quatro 5 – Cinco 6 – Mais de cinco ou mais 9 – Não se aplica	
	Idade das/os dependentes: 1 – Entre 0 a 12 anos 2 – Entre 13 a 18 anos 3 – Entre 19 a 65 anos 4 – Maior de 65 anos 9 – Não se aplica		
	Caso tenha filhas/os, elas/es presenciaram a violência? 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica	Caso tenha filhas/os, elas/es sofrem alguma violência? 1 – Sim 2 – Não 9 – Não se aplica	
Bloco VI. REDE DE APOIO	Possui alguma rede de apoio? 1 – Sim 2 – Não	Rede de apoio 1 – Mãe/Pai 2 – Amigas/os 3 – Familiares 4 – Instituição Religiosa 5 – Grupos Esportivos 6 – Associação de Moradores 7 – Movimento Social de Mulheres 8 – Outros _____ 9 – Não se aplica	
	Inserção em Programas Sociais: 1 – Sim 2 – Não		Quais? _____
Bloco V. ATENDIMENTOS E ENCAMINHAMENTOS	Serviços internos da Casa da Mulher Brasileira: 1 – Apoio Psicossocial 2 – Delegacia Especializada de Atendimento às Mulheres 3 – Defensoria Especializada 4 – Promotoria Especializada 5 – Juizado Especializado 6 – Brinquedoteca 7 – Serviço de Promoção de Autonomia Econômica 8 – Central de Transportes		
	Serviços externos à Casa da Mulher Brasileira: 1 – CRAS 2 – CREAS 3 – Centro de Referência de Atendimento às Mulheres 4 – Centro de Referência de Direitos Humanos 5 – Serviços de Saúde Referência em Violência Sexual 6 – Serviços de Saúde Mental 7 – Defensoria Pública 8 – Defensoria/Promotoria do Idoso 9 – Conselho Tutelar 10 – SAMU 11 – Outros serviços especializados de Atendimento à Mulher 12 – Outros serviços		
	Atendimentos 1 – Escuta qualificada do relato de violência 2 – Orientações sobre serviços da casa 3 – Orientações sobre serviços da rede		
Bloco VI. ANOTAÇÕES SOBRE O RELATO DE VIOLÊNCIA	Queixa principal (fala da mulher):		
	Breve relato da violência:		
	Observações		
Bloco VII. PROFISSIONAL	Nome completo:		
	Função:		