

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SARA MACHADO DE PAULA

**EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PROTEÇÃO À MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM CAMPOS DOS
GOYTACAZES**

Campos dos Goytacazes

2024

SARA MACHADO DE PAULA

**EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PROTEÇÃO À MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM CAMPOS DOS
GOYTACAZES**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto

Campos dos Goytacazes

2024

Sara Machado de Paula

**EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE
PROTEÇÃO À MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM CAMPOS DOS
GOYTACAZES**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em 26 de junho de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **DAVID MACIEL DE MELLO NETO**
Data: 08/07/2024 15:17:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto (Orientador) - LGPP/UENF

Documento assinado digitalmente
 **NILO LIMA DE AZEVEDO**
Data: 09/07/2024 16:09:28-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo (Doutor em Sociologia Política) - LGPP/UENF

Documento assinado digitalmente
 **ALVARO MARTINS SIQUEIRA**
Data: 09/07/2024 16:19:28-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Dr. Álvaro Martins Siqueira (Doutor em Economia) - PPGSP/UENF

Campos dos Goytacazes

2024

“Um dos maiores erros que existem é julgar os programas e as políticas públicas pelas intenções e não pelos resultados.”

Milton Friedman

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus que me guiou não para o que eu queria, mas para o que precisava e me proporcionou uma jornada repleta de conhecimento, crescimento e descoberta profissional e pessoal.

À minha família, sobretudo meu pai Anderson e minha mãe Fernanda, que me deram suporte, me ensinaram a ser consistente e batalhar pelo meu futuro através da educação, e às minhas avós que sempre acreditaram e torceram avidamente por mim.

Ao amor da minha vida, que esteve comigo em todos os momentos e me deu forças para continuar em todas as vezes que pensei em desistir.

Agradeço ao professor Nilo, pelas aulas leves e maravilhosas que tornaram a caminhada pela graduação mais fácil, ao professor Mauro Macedo por despertar meu interesse em políticas públicas e ao meu orientador David Maciel que deu suporte quando pensei que não conseguiria terminar essa monografia.

Por fim, gostaria de agradecer ao corpo docente do curso de Administração Pública da UENF por ter me proporcionado a educação de uma qualidade inquestionável e por todas as experiências, desafios e conquistas.

RESUMO

A violência contra mulheres é uma das principais formas de violação dos direitos humanos, violando o direito à vida, à saúde e à integridade física. Apesar dos esforços para o enfrentamento das múltiplas formas de violência contra a mulher, os números continuam aumentando e é possível que uma parte considerável dessas mulheres desconheça o funcionamento da rede de apoio e até onde podem ser assistidas, bem como não possuem confiança no sistema de proteção a seus direitos e, por conta dessa falta de informação atrelada a insegurança e medo de agravar as reações do agressor e de não serem compreendidas, não procuram ajuda - o que reflete no alto número de casos. O fato é que a rede de apoio e proteção existe mas para que esta máquina seja funcional e eficaz, para que se torne eficiente, é necessário uma boa direção e o presente trabalho tem por objetivo a análise dos processos e a qualidade da gestão da Subsecretaria de Políticas para Mulheres em Campos dos Goytacazes, bem como busca ressaltar a extensão e os limites da mesma. Deste modo, procura apresentar a estrutura desta rede de apoio, reforçar seu essencial papel na sociedade e avaliar a gestão dentro dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Palavras-chave: Política Pública; Violência contra mulher; Administração Pública; Eficiência; Eficácia; Efetividade;

ABSTRACT

Violence against women is one of the main forms of human rights violations, violating the right to life, health and physical integrity. Despite efforts to combat multiple forms of violence against women, the numbers continue to increase and it is possible that a considerable number of these women are unaware of how the support network works and how far they can be assisted, as well as having no confidence in the support system. protection of their rights and, due to this lack of information linked to insecurity and fear of worsening the aggressor's reactions and not being understood, they do not seek help - which is reflected in the high number of cases. The fact is that the support and protection network exists but for this machine to be functional and effective, for it to become efficient, good direction is necessary and the objective of this work is to analyze the processes and quality of the Undersecretariat's management. of Policies for Women in Campos dos Goytacazes, as well as seeking to highlight its extension and limits. In this way, it seeks to present the structure of this support network, reinforce its essential role in society and evaluate management within the criteria of efficiency, effectiveness and effectiveness.

Keywords: Public Policy; Violence against women; Public administration; Efficiency; Efficiency; Effectiveness;

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEAM** - Centro Especializado de Atendimento à Mulher
- CEJIL** - Centro para a Justiça e o Direito Internacional
- CF** - Constituição Federal
- CHI** - Crime Harm Index / índice de Dados do Crime
- CLADEM** - Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher
- CP** - Código Penal
- DEAM** - Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
- EC** - Emenda Constitucional
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano
- ISP** - Instituto de Segurança Pública
- LMP** - Lei Maria da Penha
- MARE** - Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
- MPU** - Medidas Protetivas de Urgência
- ONU** - Organização das Nações Unidas
- PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SEM/RJ** - Secretaria de Estado da Mulher / Rio de Janeiro
- SMPM** - Subsecretaria Municipal de Políticas para Mulheres
- USP** - Universidade de São Paulo
- VDFCM** - Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I - CONCEITO DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....	10
CAPÍTULO II - A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA...	12
CAPÍTULO III - POLÍTICAS PÚBLICAS E O CAPITALISMO DEPENDENTE NO BRASIL	19
CAPÍTULO IV - VIOLÊNCIA CONTRA MULHER NO BRASIL.....	26
CAPÍTULO V - A SUBSECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES.....	38
CAPÍTULO VI - OPERACIONALIZAÇÃO DA EFICÁCIA,EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DA SMPM	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

INTRODUÇÃO

O mundo moderno se revela numa sociedade que está em constante transformação. De tempos em tempos as condições sociais, econômicas e políticas se mostram diferentes e a tecnologia em um avanço contínuo. Diante dos novos cenários o papel do Estado também é atualizado, ou seja, novas demandas lhe são atribuídas, mas sua capacidade se mostra questionável por sua metodologia de gestão ser tão arcaica e insuficiente para realidade que se apresenta hoje, assim como para as que estão por vir.

O Estado, com todas as suas organizações/empresas de todos os âmbitos, é uma máquina imensa com um potencial extraordinário com muito ainda a ser explorado, porém até o momento em que este texto está sendo escrito essa capacidade parece contida. A máquina pública em geral se mostra enferrujada, com peças que precisam de troca e/ou ajuste e uma forma de funcionar que caberia no século anterior e apenas até ele.

Isso não significa que ele não funcione, entretanto é fundamental observar seu funcionamento e como sua gestão de mostra desatualizada, sem orientação para resultados. É imprescindível que gestores públicos tenham, além de formação acadêmica e experiência, a capacidade de gerar inovação, de proporcionar, se necessário, a reinvenção do modo de ser do estado. O desafio é medir e ajustar a real eficiência, eficácia e efetividade até que a máquina estatal atue com toda sua capacidade, a ponto de alinhar sua capacidade à demanda social.

Para contextualização histórica do presente tema será utilizada análise bibliográfica como os artigos referentes ao assunto. Serão necessárias também análises documentais, trazendo leis, dados quantitativos, qualitativos e informações complementares para auxiliar na delimitação do o papel do Estado no combate à violência contra mulher e da função da Subsecretaria de Políticas para Mulheres do município de Campos, bem como na análise dos seus respectivos programas e do cenário municipal nos últimos anos. Visando trazer uma noção real ou o mais próximo possível da realidade no que se refere à atuação da subsecretaria.

A presente monografia tem por objetivo refletir sobre a gestão estatal frente aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, assim como sobre a aplicação de

políticas públicas voltadas ao combate da violência contra mulheres no atual cenário brasileiro; discorrendo sobre a transformação da gestão governamental atrelado à legislação brasileira, trabalhando o princípio da eficiência e sua aplicação no âmbito das políticas públicas, assim como a contextualização histórica da violência contra mulher, trazendo a Subsecretaria Municipal de Políticas para Mulheres de Campos dos Goytacazes como objeto para análise prática de eficiência, eficácia e/ou efetividade.

CAPÍTULO I

CONCEITO DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Três termos muito utilizados na esfera administrativa de forma geral, comuns de serem confundidos e equivocadamente usados como sinônimos apesar de representarem coisas distintas, e que se mostram ferramentas indispensáveis em todo e qualquer tipo de gestão.

Sobre a descrição de eficiência e eficácia Chiavenato diz o seguinte:

eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A *eficiência* é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...) (Chiavenato, 1994, p. 70).

O autor segue dizendo que quando um administrador se concentra em realizar as tarefas corretamente, está focando na eficiência, ou seja, na melhor utilização dos recursos disponíveis. No entanto, ao avaliar se as tarefas realizadas são aquelas que deveriam ter sido feitas, o administrador está considerando a eficácia, que se refere ao alcance dos objetivos utilizando os recursos disponíveis.

Uma empresa pode ser eficiente (minimizando custos) sem ser eficaz (não melhorando a produtividade). De maneira mais clara: Eficácia refere-se a fazer a tarefa certa, completar atividades e alcançar metas, tem o foco nos resultados pretendidos ou esperados (Exemplo: Um carro é uma forma eficaz de transporte,

pois leva as pessoas a lugares específicos). Já a eficiência envolve fazer as coisas de forma otimizada, com menos gastos ou mais rapidez, seu foco está na execução da tarefa com o menor desperdício de tempo, esforço e recursos (exemplo: Funcionários e gerentes eficientes completam tarefas no menor tempo possível e com o mínimo de recursos). Rodrigo B. de Castro (2006), cita uma fala de Megginson et al (1998) que diz o seguinte: “Administradores eficazes selecionam as coisas ‘certas’ para fazer e os métodos ‘certos’ para alcançá-las”.

A eficiência econômica, segundo Pareto, ocorre quando não é possível melhorar a condição de um sem prejudicar outro, exigindo eficiência nas trocas, produção e alinhamento do produto ao desejo do consumidor. No âmbito organizacional, eficiência, eficácia e efetividade são conceitos interligados, mas com usos variados. A eficiência se relaciona com a melhor utilização dos recursos para produzir bens ou serviços, visando uma relação ideal entre insumos reais e padrões desejados. A eficácia diz respeito ao alcance de metas, buscando maximizar o resultado em relação ao padrão. A efetividade, por sua vez, avalia a correspondência entre resultados obtidos e objetivos ao longo do tempo, considerando adequação, equidade e satisfação das demandas sociais. A produtividade sintetiza eficácia e eficiência, agregando qualidade e pontualidade na entrega de produtos ou serviços.

A efetividade avalia em que medida os resultados de uma ação beneficiam a população. De acordo com Torres (2004):

efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito”. (Torres, 2004, p. 175, apud Castro, 2006, p.5)

Segundo Castro (2006):

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização. (Castro, 2006, p.3)

O sucesso organizacional começa com um planejamento estratégico eficiente, que é fundamental para estabelecer estratégias garantindo resultados de excelência e rentabilidade. Os planos de ação subsequentes devem esclarecer as metas a serem atingidas e descrever o desempenho esperado do produto ou serviço oferecido. Além disso, é imprescindível definir as tarefas e os passos necessários para atingir essas metas. Sendo assim, a execução não se restringe apenas ao cumprimento das metas estabelecidas; quando equipes e profissionais demonstram capacidade de entregar o valor prometido, a otimização da produção torna-se uma prioridade. Em resumo, compreender a diferença entre esses três elementos é vital para o êxito contínuo de equipes e indivíduos em todos os projetos e iniciativas.

Concluindo, a eficiência é a relação entre resultados e recursos, a eficácia está ligada a capacidade e a efetividade se traduz na habilidade de alcançar o resultado da melhor maneira possível. Os 3E's são indicadores usados para medir o desempenho de pessoal, tanto individual quanto em grupo, e avaliar fatores como compromisso e competitividade. E, por fim, para realizar gestão de desempenho é essencial que estes conceitos estejam bem definidos, que detenham clareza e não fiquem sujeitos a quaisquer interpretações, já que sua aplicação é a chave para determinação de sucesso ou fracasso na entrega de resultados.

CAPÍTULO II

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O Estado, desde sua criação, tem a burocracia como guia administrativo. Segundo Weber, este modelo se caracteriza pela hierarquia, impessoalidade e competência técnica. Ele se baseia na previsibilidade e estabilidade mas desconsidera as mudanças de cenário. Aspectos como centralização, excesso de regras e regulamentos, lentidão e dentre outros aspectos deste modelo

administrativo foram prejudiciais à máquina pública em relação ao seu gerenciamento para atender as demandas sociais.

Max Weber analisou a burocracia como um sistema de organização social e dominação racional-legal, destacando sua potencial eficiência. No entanto, ele não estabeleceu uma relação direta entre burocracia e eficiência, focando mais na sociologia política do que na teoria organizacional. O "tipo ideal" weberiano descreve um modelo analítico de administração baseado em critérios de eficiência, incluindo uma estrutura de autoridade impessoal, hierarquia de cargos bem definida, competências claras, seleção por mérito e disciplina rigorosa. Apesar disso, Weber enfatizou que tais características não garantem eficiência absoluta, mas sim a capacidade para tal. Ele também diferenciou os papéis de políticos e burocratas no Estado moderno, com políticos focados em inovação e responsabilidade, enquanto burocratas se concentram no cumprimento de deveres.

Weber foi pioneiro ao criticar o distanciamento entre políticos e burocratas, e sua obra influenciou o pensamento sobre burocracia durante a consolidação do Estado keynesiano. Contudo, sua visão pura enfrentou críticas, especialmente no que tange às disfunções burocráticas e à importância das estruturas informais. Críticos argumentam que a impessoalidade esconde motivações reais dos burocratas e que o tipo ideal weberiano é muito generalizado para analisar estruturas organizacionais efetivamente. Além disso, apontam que a adesão rígida às regras burocráticas pode levar ao ritualismo e ineficiência, e que a centralização pode limitar a iniciativa dos subordinados. Weber, por sua vez, utilizou o tipo ideal para comparações históricas, não como um padrão absoluto de eficiência, e suas ideias foram frequentemente mal interpretadas, sendo aplicadas de forma inadequada na organização burocrática estatal.

A partir da década de 70, o tradicional modelo burocrático de administração do Estado passou por questionamentos significativos em todo o mundo. Essa análise abrangeu aspectos econômicos, sociais e administrativos e durante esse período, uma crise fiscal aguda afetou os governos, tornando o financiamento, ou seja, o controle e administração da economia mais difícil e levando a população a protestar contra o aumento de impostos. A globalização trouxe consigo inovações tecnológicas que enfraqueceram o controle estatal sobre os fluxos financeiros e comerciais, então os governos contavam com menos recursos e poder para uma

demanda populacional em constante crescimento. Diante desse cenário, o modelo burocrático já não atendia às necessidades da administração pública. Nesse período, o modelo burocrático de administração estatal passou por uma reformulação significativa. Surgiu o modelo gerencial de administração pública, que buscava superar a burocracia por meio de mecanismos focados na excelência administrativa e no cidadão. Essa transformação ocorreu globalmente, embora com variações entre países e estados. No Brasil, a Constituição de 1988, apesar de avanços em direitos sociais, manteve características burocráticas e privilégios corporativistas.

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), uma reforma administrativa foi implementada em âmbito nacional. O objetivo dessa reforma era substituir o modelo burocrático existente, considerado ineficiente e ultrapassado, por um novo modelo administrativo. No entanto, como Castro (2006) coloca em seu artigo, apesar da criação do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o plano de reforma enfrentou grandes desafios devido à falta de prestígio do grupo governante e à resistência dos servidores. O maior sucesso da reforma ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, em junho de 1998. Essa emenda estabeleceu o Princípio da Eficiência na administração pública brasileira e possibilitou várias inovações, como a reserva de cargos em comissão para servidores de carreira, limites salariais, maior controle social, critérios diferenciados para remuneração e contratação de órgãos públicos, além da flexibilização da estabilidade do servidor, permitindo punições por insuficiência de desempenho, inclusive com a perda do cargo.

Em relação aos diversos modelos de gestão pública, as diferentes abordagens refletem os contextos históricos e teóricos nos quais estão inseridas. O modelo tradicional, inspirado no ideal weberiano, busca profissionalizar a administração pública, com ênfase na centralização, hierarquia e mérito, visando limitar o clientelismo e o patrimonialismo. Já a perspectiva neoliberal favorece um Estado mínimo, com gestão orientada pela lógica de mercado, enfatizando a privatização, descentralização e desregulamentação. Por fim, a visão gerencial emergiu nos anos 80 como uma crítica ao neoliberalismo, propondo um Estado eficiente e atuante, adotando práticas de gestão empresarial e foco em resultados e no público alvo (cidadãos). Esta abordagem representa uma alternativa tanto ao modelo neoliberal

quanto ao tradicional, defendendo um Estado presente, porém guiado por eficiência de mercado.

Sendo assim, as abordagens para a relação entre burocracia e eficiência são diversas e baseiam-se em diferentes teorias. Propostas vão desde revisões superficiais até reflexões que integram novos conceitos, visando uma administração pública inovadora. Em sociedades complexas, as reformas exigem uma visão não totalizante, pois envolvem valores e interesses variados. A eficiência do setor público e a formulação de políticas pelo Estado dependem de sua estrutura administrativa e contexto social. A eficiência não deve ser o único foco, é preciso equilibrar os interesses dos grupos sociais. Weber via a burocracia como meio para alcançar os objetivos do Estado de forma efetiva, mas tanto a busca excessiva por eficiência quanto o foco em custos podem ser contraproducentes.

Contudo, o modelo burocrático apresenta três grandes desvantagens: a alta carga técnica das decisões, o afastamento do Estado pela busca do bem comum e a opressão do ser humano. Em contrapartida, a abordagem gerencial enfatiza resultados efetivos, descentralização e controle de resultados. Ela valoriza o uso consciente dos recursos públicos e define responsabilidades claras para os funcionários. As vantagens do modelo gerencial incluem reforço dos sistemas orçamentário e contábil, metas claras, autonomia para gestores e satisfação dos cidadãos. A transição para o gerencialismo é inevitável, mas também é necessário aprimorar a burocracia. No Brasil, a administração pública gerencial foi consolidada pelo Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995, buscando modernizar a gestão e adotar uma cultura de desempenho no serviço público. A crise iniciada nos anos 80 persiste em alguns aspectos, tornando a transição para o modelo gerencial necessária e justificável.

O papel do líder diante das mudanças é fator determinante, principalmente quando essas mudanças ocorrem na administração pública que, por conta de excessos normativos ou resistência a mudanças, possui um contexto organizacional limitado. Como afirma Marini (2008), muitas vezes até existe um projeto de renovação da gestão, mas quase sempre delegado a instâncias mais operacionais e disperso na estrutura administrativa sem um comando estratégico que dê o direcionamento e monitore-o permanentemente. Sobre o desafio da reinvenção do controle o autor ressalta que:

Repensar a gestão pública significa reinventar os modelos de controle público, tanto na perspectiva do controle interno como na do controle externo. O desafio, fácil de enunciar, difícil de fazer, é o de evoluir de um controle baseado apenas (ou enfaticamente) na conformidade normativa para um controle orientado para resultados. Outra vez a discussão está relacionada a esse momento caracterizado pela transição das reformas de primeira para as de segunda geração. O exercício do controle por resultados (auditorias de gestão) era dificultado na vigência das reformas de primeira geração quando pouca importância era dada aos resultados de desenvolvimento. Vale a máxima, com ares de obviedade: "não há controle por resultados quando não há resultados". Entretanto, esse contexto vem mudando. Cada vez mais, as organizações públicas, tanto na perspectiva macro governamental (governos federal, estaduais e municipais) como na institucional (ministérios, secretarias, órgãos da administração indireta), têm investido na formulação estratégica, gerando, desta forma, matéria-prima para avaliações de fundo, sobre o alcance de resultados. (Marini, 2008, p.13)

É natural que o papel do Estado se atualize de tempos em tempos e ao passo que aumentam as preocupações em relação ao desenvolvimento da qualidade do Estado, também aumentam a preocupação com a efetividade e eficiência quanto às questões fiscais.

Alguns autores consideram que o Princípio Constitucional da Eficiência foi um marco da inovação na história da administração pública brasileira. Como afirma Castro (2006), a edição da Emenda Constitucional nº 19 representa uma mudança efetiva de paradigma e abertura para a possibilidade de importantes avanços no campo público, pois ela garante a permissão legal para adoção de reformas gerenciais no Brasil. Esse princípio exige que a Administração direta e indireta, bem como seus agentes, atuem em prol do bem comum. Isso significa gerenciar suas competências de forma transparente, imparcial, neutra, participativa e eficaz, eliminando burocracias e buscando sempre a qualidade. Além disso, é fundamental adotar critérios que otimizem a utilização dos recursos públicos.

A ideia da administração gerencial dos dias atuais enfatiza que o Estado deve ser eficiente, eficaz e efetivo. A Constituição, ao mencionar o Princípio da Eficiência, não se limitava apenas aos meios, mas também buscava resultados. Alguns autores argumentam que a eficiência engloba os princípios da eficácia e da efetividade. A

EC nº19 introduziu o Princípio da Eficiência como um estímulo para a administração pública, buscando flexibilidade e resultados. Todavia, há controvérsias sobre sua relação com o Princípio da Legalidade e a discricionariedade administrativa que também devem ser consideradas.

O Princípio da Eficiência é o mais recente dos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira. Como dito anteriormente, ele foi adotado a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que trouxe reformas ao aparelho estatal. Esse princípio determina que a atividade estatal deve ser exercida de modo satisfatório, otimizando o uso dos recursos e atendendo às necessidades da população. A eficiência não deve privilegiar apenas a economia, mas também respeitar valores e princípios fundamentais. A aplicação desse princípio resultou em avanços na condução das políticas públicas, incluindo a criação de agências executivas, reguladoras e outras medidas que visam à eficácia e efetividade. A teoria gerencial contemporânea pode ser aplicada por qualquer governo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Portanto, é de responsabilidade dos gestores públicos garantir respostas efetivas à população, atendendo aos anseios reais que por muito tempo foram negligenciados pelos governantes brasileiros.

Paulo Modesto (2000) entretanto, trouxe alguns apontamentos. Em 'Notas para um debate sobre o princípio da eficiência', traz uma ideia interessante a respeito da atuação estatal no cenário contemporâneo, ele diz que o crescimento do papel do Estado coexiste com a diminuição do aparelho estatal por conta dos processos de privatização constantes, ou seja, é um paradoxo: por um lado, tem-se uma redução da estrutura burocrática devido a privatizações; por outro, sua influência normativa e econômica cresce. Sendo assim, temos um Estado menos presente como aparelho, todavia mais atuante na economia e na sociedade como um todo, gerenciando uma parcela significativa do PIB, controlando e estimulando atividades econômicas e culturais em dimensões nunca vistas antes, e influenciando a distribuição de recursos sociais, ou seja, 'produzindo e reproduzindo tanto a riqueza quanto a exclusão social', como diz o autor.

Segundo o referido autor, a CF/88 estabelece a eficiência como um dever da administração pública, tanto de forma explícita quanto implícita. Especificamente, o artigo 144, parágrafo 7º, determina que a organização e funcionamento dos órgãos de segurança pública devem assegurar a eficiência operacional. Historicamente, o

Princípio da Eficiência já era reconhecido na doutrina jurídica, como apontado por Hely Lopes Meirelles (1995, apud MODESTO, 2000, p.109) que o considerava essencial para um serviço público eficaz e para atender às necessidades da comunidade. A jurisprudência também já prestava homenagem ao princípio antes da Emenda Constitucional nº 19/98.

A partir disso, entende-se que o princípio da eficiência é visto como parte integrante da legalidade, contribuindo para uma administração pública que rejeita a negligência e busca resultados positivos. Além disso, é considerado um princípio instrumental que se harmoniza com outros princípios administrativos, sem sobrepor-se a eles. A eficiência relaciona a otimização de recursos e a satisfação dos resultados, exigindo ações eficazes, de menor custo e de qualidade. A utilização do Princípio da Eficiência pode ser vista como uma renovação ou reforço do direito público, aprimorando o controle de resultados e permitindo uma gestão mais efetiva da administração pública. Assim, ele não apenas reforça a legalidade material, mas também promove uma administração pública focada em servir ao cidadão com equidade e eficiência.

É um equívoco achar que o Estado está se decompondo ou enfraquecendo, o autor afirma que ele não foi reduzido ao mínimo e nem está em processo para tal. Muito pelo contrário, o Estado expande sua presença, intervindo em diversas áreas da vida privada e aumentando sua dependência regulatória e fiscal. Paulo Modesto afirma enfaticamente que:

O Estado não foi reduzido ao mínimo, nem é uma instituição em processo adiantado de decomposição, como alguns sugerem. Ao contrário, amplia seus tentáculos continuamente, penetrando em quase todas as dimensões da vida privada, tornando-nos cada vez mais dependentes de suas regulações e controles; amplia persistentemente a sua participação no produto bruto nacional, numa sanha incansável por novos recursos; endivida-se de forma incontida, sem, entretanto, demonstrar capacidade para tratar adequadamente problemas sociais de vulto. (Modesto, 2000, p.105)

Ele segue em seu texto dizendo que o fator gerador dos desafios de legitimação do Estado moderno é o aumento da influência estatal, e não a redução

dela. Vale ressaltar que a máquina pública é indispensável, uma vez que é o único órgão operando em larga escala, capaz de moderar os interesses privados e de promover ações coletivas com eficiência e, sobretudo, equidade. A insatisfação popular é com a demora resultante da burocracia e a necessidade latente, além dessa otimização de serviços, de ações mais eficientes e alinhadas com as demandas sociais. A partir disso, o ponto a ser questionado, ou seja, as críticas se voltam para a capacidade e a qualidade da atuação do Estado, exigindo um Estado democrático e social que justifique seu financiamento através de resultados significativos.

As demandas por um Estado ágil e eficiente agora são codificadas legalmente, transcendendo o político e o econômico, e se tornam princípios jurídicos que orientam a administração pública. A eficiência estatal é uma questão angustiante, exigindo do Estado não apenas a prevenção de abusos, mas também a promoção de benefícios legais e a gestão responsável dos recursos públicos.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS PÚBLICAS E O CAPITALISMO DEPENDENTE NO BRASIL

Primeiramente, o que são políticas públicas?

Políticas Públicas são respostas do Estado para demandas sociais; medidas de resolução ou diminuição dos problemas que afetam a sociedade como um todo, aplicadas com o objetivo de estabelecer o equilíbrio (ou algo próximo a isso). Em geral, elas têm o poder de mudar cenários, podemos inclusive considerar que são estratégias para alterar realidades sociais, de modo a melhorá-las, baseando-se em aspectos como a busca pelo avanço da democracia e da justiça social. Posto isto, é através das políticas públicas que acontece a distribuição e/ou redistribuição de bens e serviços sociais, em resposta às necessidades apresentadas na sociedade, o que as colocam no âmbito do direito coletivo e não no individual. Podem ser relacionadas a um segmento de atividade governamental como política de saúde, educação, turismo, etc. É possível identificá-las num conjunto de objetivos e programas governamentais pontuais para questões como a luta contra a pobreza, política de exportação, dentre outras. Pode ser voltada a um propósito geral, tal qual

política contra o tabagismo e políticas contra a violência - que é o ponto a ser explorado mais adiante nesta monografia - ou de ação específica, como alfabetização de adultos. Também é possível criar normas direcionadas a política ecológica, energética, de acessibilidade, saneamento, etc. Por fim, de acordo com Oszlak e O'Donnell, política pública é:

Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema. (OSZLAK e O'DONNELL, 1976, p. 21)

Infelizmente, apesar de ser um meio lindo e inspirador de mudar vidas com uma ideia repleta de esperança e entusiasmo, seu processo de aplicação, no entanto, é mais complexo do que se imagina. Num mundo ideal cada ator social reconheceria e desempenharia seu papel com uma racionalidade comum e teríamos então uma ordenação tranquila.

Como coloca Araújo et al (2014), o processo de políticas públicas não pode ser tratado como ações condicionadas apenas por motivações e inspirações objetivas, cartesianas e racionais, pois envolve pluralidade de grupos, múltiplos interesses que não devem, em hipótese alguma, serem dissociados dos estímulos subjetivos, mostrando-se necessária sua dimensão política, analisando, especialmente, os agentes decisórios envolvidos.

O fundamento das Políticas Públicas são ações coletivas voltadas à realização dos direitos sociais, sendo interdependentes da política econômica. Se tornam essenciais para garantir a equidade em um país marcado por desigualdades econômicas e sociais. Em relação à tomada de decisão, pode-se afirmar que interesses políticos as influenciam, mesmo que não tão explicitamente, além disso também envolve a reavaliação de parâmetros que antes se mostravam inalteráveis. Isso exige uma análise cuidadosa do poder e das forças políticas que buscam manter ou mudar as decisões existentes.

Em relação ao capitalismo dependente, a Teoria da Dependência tem como objetivo a compreensão das relações entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas, também conhecidas como sendo países de centro e periféricos do sistema capitalista.

Ruy Mauro Marini é um dos principais teóricos que retratam o capitalismo dependente em toda América Latina, abordando desde sua origem, descrevendo sua natureza e apontando suas consequências. Este é um sistema que condiciona o desenvolvimento do continente à “intensificação da superexploração do trabalho”, ou seja, força determinadas populações a trabalharem por mais tempo, com maior intensidade e sem receber o mínimo necessário para a sua própria sobrevivência, com o objetivo de manter os detentores de capital no topo, como sempre estiveram. Uma nação destinada à um tipo de escravidão moderna (disfarçada) para que uma pequena percentagem de homens possam manter sua ganância intacta. Um sistema que se nutre pelas relações desiguais, desenvolvido na fase imperial para “reparar” a tal perda de lucro, garantindo a centralização de riqueza e o crescimento da miséria em larga escala.

Entretanto, é importante ressaltar que Marini possuía uma interpretação não-dogmática, ou seja, seu propósito se limitava a utilizar os conceitos para compreender as realidades da comunidade latino-americanas considerando suas especificidades, presentes tanto na economia como no contexto social.

O autor em questão declara firmada a dependência quando ocorre, simultaneamente, a independência dos países latino-americanos e a Revolução Industrial na Inglaterra, pois é nesse momento em que é revelado o cenário perfeito para solidificar um vínculo econômico entre os países recém libertos, que possuíam de uma economia agroexportadora predominante, e a Inglaterra, que carecia de qualificar sua mão-de-obra industrial. Em palavras claras, países centrais do sistema capitalista, visando abastecer suas indústrias, fizeram com que países periféricos se especializassem na produção de bens-primários, que já era seu ponto forte, para exportá-los. Isso significa que, apesar da forma como foi imposta, a estrutura econômica de cada país latino-americano foi desenvolvida para perpetuar a relação de dependência e não de superá-la, tornando impossível seu desenvolvimento pleno como nação.

Marini explica o capitalismo global, através da ótica marxista, mostrando o desequilíbrio existente nas trocas comerciais: enquanto países desenvolvidos (centrais) vendem produtos superfaturados, os países periféricos (subdesenvolvidos) comercializam suas matérias-primas a um preço muito abaixo do valor de mercado. Isso é a superexploração na escala global. Logo, como diz Araujo et al (2014): “romper com a dependência significa romper com o capitalismo, ou, ao menos, com o imperialismo capitalista, que são tarefas nada fáceis, conforme demonstra a história da ditadura militar no Brasil e na América Latina” (ARAUJO et al, 2014, p.381).

Contudo, eis o grande problema de nações como o Brasil, tentam solucionar internamente um problema que na verdade é externo, cuja única saída é o equilíbrio de preço através da diminuição do custo de produção para diminuir o prejuízo causado.

A ditadura militar (1964 - 1985) foi um dos efeitos da priorização e emergência atribuída aos interesses da classe dominante. O Presidente João Goulart caiu não por seus defeitos, mas por suas qualidades que ameaçavam o domínio norte-americano sobre a América Latina e o latifúndio, já dizia Darcy Ribeiro. Dessa forma, a extrema direita (classe dominante), motivada a servir a si e aos interesses norte-americanos, assim o fez.

Deste período até os dias atuais o governo brasileiro buscou implementar medidas para amenizar os efeitos dessa dependência econômica, como por exemplo:

(...) o II Plano Nacional de Desenvolvimento, no final da década de 1960, no governo de Emílio Garrastazu Médici; o programa do economista Antônio Delfim Netto, iniciado no final da década de 1970, no governo de João Baptista Figueiredo; o Plano Cruzado, na Nova República, em 1985; o Plano Bresser que, em meados de 1987, promoveu violento arrocho salarial; o Plano Verão que provocou a estagnação da economia e a superinflação, em 1989; o Plano Collor, iniciado no começo de 1990 e encerrado no fim de 2002 por FHC (ARAUJO et al, 2014, p.382)

O último em especial, segundo Araujo (2014), estimulou a abertura da economia, a desestatização, a desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho. Apesar disso, o referido autor enfatiza que nenhuma dessas medidas alterou a

situação de dependência do capitalismo no Brasil, Araujo continua:

Com efeito, as tentativas dos governos Collor e FHC concentraram-se no “sequestro dos ativos financeiros, abertura econômica, privatização e confisco salarial”, sendo essas últimas vinculadas ao primeiro, gerando “violenta recessão” (SOUZA, 2004, p. 441-479), e a “desnacionalização do mercado interno”, atribuídas mais diretamente ao segundo, além de outras medidas, cujo resultado mais visível foi o confisco de “salários” e o aumento da “rentabilidade dos monopólios”, tendo como grande expoente o “Plano Real”, que entra em “colapso” no final da década de 1990 (SOUZA, 2004, p. 482 – 624). (ARAUJO et al, 2014, p.383)

Dando continuidade ao histórico de avanços governamentais brasileiro, Castelo (2013) afirma em sua obra que o ponto de inflexão aconteceu em 2005 com a crise do mensalão, sequenciada pela queda do ministro Antonio Palocci em 2006. Sendo assim, segue o autor, o suposto rompimento com o neoliberalismo no Brasil teve início no segundo mandato de Lula, através da implementação de medidas como a diminuição gradativa da taxa de juros e o “financiamento do capital monopolista nacional” através do BNDES, em razão da crise de 2008, que eclodiu nos EUA atingindo o mundo inteiro, aumentando a pressão por atualização na linha política econômica do governo brasileiro. Pode-se entender tais condutas como a aplicação do ‘novo desenvolvimentismo’, ou seja, intervenção do estado na economia e no contexto social para estimular o crescimento e a distribuição de renda, incentivar políticas externas mais ativas e investimento em infraestrutura.

Diante do exposto, afirma-se que o Brasil vive a nova fase do capitalismo dependente desde a década de 1990, caracterizada fortemente pelo privilégio dado aos “circuitos financeiros da plutocracia nacional e internacional”, ou seja, concentração de poder nas mãos da elite econômica. Como consequência, problemas estruturais como intensa e elevada desigualdade de renda e baixo grau de mobilidade social, são traços fortes na atual sociedade brasileira. Problemas estes que são intensificados com a consolidação do capitalismo dependente. É essa realidade que as políticas públicas tentam mudar.

Tratado o capitalismo do ponto de vista econômico, seguimos para um ponto social ainda presente na sociedade brasileira: o racismo. Silvio de Almeida trás em

sua obra uma visão estrutural do racismo e da economia, ele afirma que a essência da sociedade capitalista, baseada na troca mercantil, não é um dado natural, mas sim uma construção histórica já que o mercado ou sociedade civil não existiria sem instituições, direito e política.

Assim como o mercado de maneira geral é forjado por relações históricas, estatais e interestatais, a relação salarial, independentemente de quais mecanismos jurídico-políticos atuam na fixação de seus parâmetros, não é resultado de “forças espontâneas”, mas é decorrente de diversas mediações sociais e político-estatais nas quais questões como raça e gênero farão parte. (...) um indivíduo precisa tornar-se um trabalhador ou um capitalista, ou seja, precisa naturalizar a separação entre Estado e sociedade civil, sua condição social e seu pertencimento a determinada classe ou grupo. Esse processo, muitas vezes, passa pela incorporação de preconceitos e de discriminação que serão atualizados para funcionar como modos de subjetivação no interior do capitalismo. Este processo não é espontâneo; os sistemas de educação e meios de comunicação de massa são aparelhos que produzem subjetividades culturalmente adaptadas em seu interior. Não é por outro motivo que parte da sociedade entende como um mero aspecto cultural o fato de negros e mulheres receberem os piores salários e trabalharem mais horas, mesmo que isso contrarie disposições legais. (ALMEIDA, 2019, p. 103)

Portanto, em sua análise econômico estrutural a respeito do racismo, Almeida (2019) conclui que ele se apresenta no campo econômico de forma objetiva, através do estabelecimento de privilégios para o grupo racial dominante ou prejudicando as minorias nas políticas econômicas, como a tributação, por exemplo, que no Brasil é aplicada sobre salário e consumo, afetando especialmente os mais pobres e os assalariados, ao invés da tributação sobre patrimônio e renda, que atingiria os mais ricos uma vez que a carga tributária se apresenta como um fator de empobrecimento da população negra, especialmente das mulheres, já que estas são as que recebem os menores salários.

Segundo o relatório da pesquisa *As implicações do sistema tributário na desigualdade de renda*, sendo a carga tributária brasileira regressiva, [...] pois mais da metade dela incide sobre o consumo, isto é, está embutida nos preços dos bens e serviços, a consequência é que as pessoas com menor renda (por exemplo, as mulheres negras) pagam proporcionalmente mais

tributos do que aquelas com renda mais elevada. Com isso, pode-se concluir que a regressividade do sistema tributário, ou seja, o financiamento das políticas públicas brasileiras quanto ao peso dos tributos, recai sobre as mulheres e os/as negros/as. Os dados indicam que as mulheres negras pagam proporcionalmente, em relação aos seus rendimentos, muito mais tributos do que os homens brancos. Com isso, qualquer política econômica, fiscal e orçamentária que mereça ser levada a sério precisa incorporar o debate da desigualdade racial [...]. (ALMEIDA, 2019, p. 105)

Além disso, Almeida (2019) segue dizendo que o racismo também se manifesta no campo econômico de forma subjetiva contribuindo para a legitimação da desigualdade, alienação e a impotência necessárias para a estabilidade do sistema capitalista.

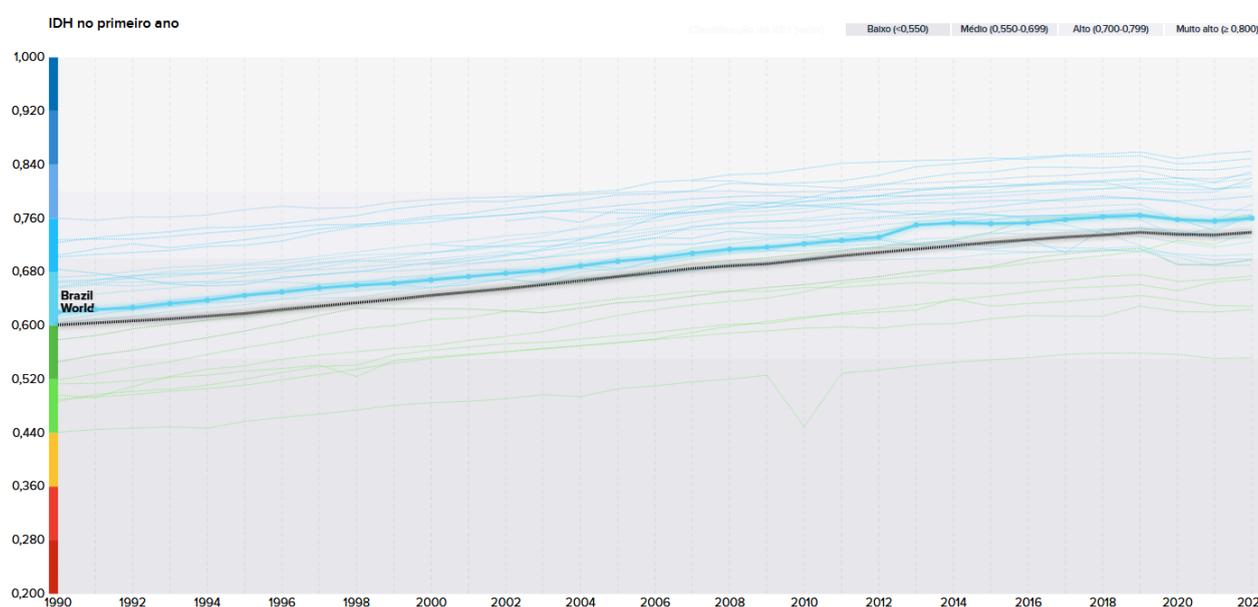
O racismo faz com que a pobreza seja ideologicamente incorporada quase que como uma condição “biológica” de negros e indígenas, naturalizando a inserção no mercado de trabalho de grande parte das pessoas identificadas com estes grupos sociais com salários menores e condições de trabalho precárias. (ALMEIDA, 2019, p. 105)

Agora, temos outra questão preocupante: a falta de combinação de políticas públicas capazes de trabalhar eficazmente a inclusão social estimulando o desenvolvimento econômico. Questão essa que retrata a condição limitada de países com este sistema econômico, especialmente no tocante ao uso dos recursos públicos que impacta diretamente o bem estar da sociedade.

É visível que ao longo dos anos tivemos fortes avanços em relação a mudanças estruturais em nossa sociedade, entretanto a desigualdade ainda é muito grande. É possível ter uma visão mais clara ao olhar o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), que basicamente é uma medição de dados como expectativa de vida, escolaridade e renda da população, esse índice vai de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 melhor a qualidade de vida. Segundo dados do PNUD, o IDH avançou no mundo inteiro, porém de forma desigual. De 193 países, atualmente o Brasil se encontra na 89ª posição no ranking divulgado em março de 2024 (com dados de 2022), houve uma queda de 2 posições. O PNUD relata que a recuperação do Brasil em relação ao impacto causado pelos anos da pandemia tem

vido “parcial, incompleta e desigual”. O Brasil alcançou o IDH de 0,760 em 2022, o índice parecido com o que possuía antes da pandemia, quando ocupava a 84ª posição. Considerando que a média mundial é de 0,739, pode-se dizer que, apesar do desempenho se mostrar paralisado há 10 anos, o país continua no grupo de nações com IDH alto. Segundo a ONU, um dos principais impedimentos para esse avanço é a dificuldade em dar seguimento às políticas públicas, dificultando o desempenho na educação, por exemplo.

Figura 1: índice de Desenvolvimento Humano na América Latina e Caribe (1990 - 2022)



Fonte: PNUD (2024)

Como relata Araujo et al (2014):

(...) frequentemente, uma política pública tem a mesma função que o remédio que é prescrito para combater os efeitos de uma doença, sem considerar sua origem, as causas que incentivaram sua concepção, os desdobramentos, dentre outros aspectos importantes. Assim, ela se torna um instrumento, que passa a servir para alterar certas condições sociais, de acordo com a ideologia política prevalecente, em cada época da existência capitalista e de acordo com a realidade de cada país. Em síntese, em inúmeras circunstâncias, política pública torna-se um instrumento de amenização da lógica capitalista e, no Brasil, da lógica e das consequências

decorrentes do capitalismo dependente. (ARAUJO et al, 2014, p.387)

Contudo, é notório o cenário de desigualdades econômicas de difícil resolução provocadas pelo capitalismo dependente e visível a disparidade entre os que usufruem de riquezas e os que estão na linha da miséria. Como afirmado enfaticamente no decorrer deste texto, a elaboração e implementação de políticas públicas, se feitas apropriadamente, é capaz de amenizar e apresentar soluções para esta terrível realidade.

CAPÍTULO IV

VIOLÊNCIA CONTRA MULHER NO BRASIL

Para tratar deste tema é de suma importância trazer à luz como a violência contra a mulher se deu ao longo da história do nosso país, é necessário mostrar essa violência como um padrão presente na sociedade. O autor Rômulo Santos Souza (2017) trás em sua dissertação uma análise dos pontos de vista criminológico, penal, social e das políticas públicas. Em seu texto encontramos detalhes e descrições importantes como aspectos sociais do crime de feminicídio e suas implicações no direito penal brasileiro. Além disso, sua análise social traz pontos que nos ajudam a entender a mentalidade da sociedade quanto às questões de gênero.

Existem várias formas de violência contra a mulher, são elas: física, psicológica, sexual, obstétrica, patrimonial e social. Nenhuma delas é resultado de relações individuais isoladamente, o fator social tem um peso muito grande nesses acontecimentos, por possuir uma estrutura de relações sociais baseadas em sexo, classe e etnia, ainda que mais contidas nos dias atuais. Políticas públicas voltadas para saúde física e psicológica e para segurança são de imensa importância no enfrentamento à violência, porém existe um ponto crucial a ser trabalhado nas políticas públicas que impacta diretamente o cenário, principalmente das próximas gerações: a educação. Uma educação que forme consciências livres de preconceitos e que impeçam que as discriminações se normalizem.

A violência contra a mulher acontece desde que o mundo é mundo. À medida que as sociedades se moldam e estruturas são estabelecidas, o capitalismo traz

consigo a divisão sexual de trabalho, o que inevitavelmente reforça a estrutura patriarcal. Como consequência, essa diferenciação impacta não só a divisão de trabalho, mas também de salários, a hierarquia, riqueza produzida, a qualidade de vida, dentre outros aspectos.

Sabe-se que a luta por direitos humanos é de longa data. No decorrer do tempo, mecanismos de defesa aos direitos das mulheres foram desenvolvidos como a Convenção de Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Mulher em 1984. Entretanto, é somente em 1993 que, internacionalmente, os direitos das mulheres começam a ser julgados como direitos humanos universais. Como bem coloca Mirla Cisne:

(...) a própria luta por sua concretização revela a persistência de uma sociedade desigual e que fere cotidianamente a dignidade e os direitos humanos. Assim, o que se necessita é uma sociedade em que não seja necessário clamar por direitos humanos, mas que eles já estejam naturalmente presentes nas relações sociais. (CISNE, 2015, p. 141)

Como afirma a referida autora, os direitos humanos foram historicamente permeados por contradições nos marcos do capitalismo. Diante da luta pela dignidade, os direitos humanos elaboram um alicerce político e, sobretudo, jurídico através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicado em 1948, onde é definido que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, sendo dotados de razão e consciência e dever de agir mutuamente, ressaltando ainda que todos são capazes de gozar dos direitos e liberdades estabelecidos, sem qualquer tipo de distinção, seja de raça, cor, sexo, religião ou qualquer outra.

É imprescindível assegurar normativamente os direitos, mas apenas isto é insuficiente, é necessária a construção de uma sociedade igualitária em todos os sentidos. No sistema capitalista, estes direitos são demandados por todos da classe trabalhadora, pois a exploração é o que a faz funcionar, de modo que seja tão “ineliminável” quanto às desigualdades e injustiças geradas por ela. A luta pelos direitos humanos denuncia a barbárie, as explorações e opressões que impedem o exercício da liberdade e diversidade humana, e é certo que, como afirma Cisne (2015), “enquanto houver exploração de classe haverá desigualdades que, por sua vez, impedem a concretização plena dos direitos humanos”. Falquet ressalta:

(...) todas as pessoas não pertencentes às classes dominantes têm direitos violados, mas, às mulheres, além da exploração/opressão de classe que também afeta aos homens trabalhadores, pesa também as relações de sexagem, termo elaborado por Guillaumin, entendido como um prolongamento dos conceitos de escravidão e servidão. (FALQUET, 2012, apud CISNE, 2015, p.144).

É mediante a diferenciação sexual que acontece a objetificação das mulheres, a exclusão destas da categoria de sujeitos transformando-as em "objetos", não somente no contexto de trabalho, como também em relação ao seu corpo e à sua vida. No capitalismo essa apropriação, oriunda de relações de raça e sexo, e a exploração são fatores que se combinam, e dessa forma conduz para superexploração da força de trabalho, aumentando número de pessoas inclinadas a aceitar salários mais baixos e condições precárias de trabalho, aumentando ainda mais seu potencial de exploração associada as apropriações.

Sobre a violência contra as mulheres e a violação dos direitos humanos:

A violência contra a mulher, face mais brutal e explícita do patriarcado, é entendida como toda e qualquer ação que fere a dignidade e a integridade física e/ou psicológica da mulher. Caracterizada por ter como o agente agressor direto o cônjuge ou ex-cônjuge, essa violência é determinada pelas relações desiguais entre homens e mulheres, mas, também, permeada pelas relações de classe e raça/etnia. Todas as mulheres, independente da classe e da raça/etnia em uma sociedade patriarcal estão sujeitas a sofrer violência, mas não indiferenciadamente. Ou melhor, a classe e a raça/etnia não apenas imprimem novas determinações de violência, mas, também, tornam as mulheres mais propícias a violências, além ainda de serem as mulheres pobres e negras as que mais têm dificuldades materiais para o enfrentamento dessas violências, posto que além de patriarcal, essa sociedade é racista e classista. (CISNE, 2015, p.146)

Há poucas décadas a violência contra mulher era considerada uma assunto de natureza privada no Brasil, de tal forma que os casos eram levados a julgamentos sendo classificados como "crimes de menor potencial ofensivo" equiparados a uma briga de rua ou um acidente de trânsito. Somente em 1980 que o tema foi associado aos direitos humanos. Todavia, apesar dos acontecimentos

relacionados, o Brasil só apresentou o relatório firmando compromisso de combate a discriminação e violência contra mulheres em 2003, onde ele era o único país da América Latina que não possuía legislação específica a este respeito, assim como também estava ainda iniciando políticas públicas de prevenção e combate à violência, que não eram muitas.

Este cenário se estendeu até 2006, onde foi alterado pela criação da Lei Maria da Penha (LMP), que tem como característica o reconhecimento e tratamento da violência contra mulher como uma questão pública, assim como sua abrangência em relação aos tipos de violência considerando a psicológica - o que configura um avanço já que antes era limitado a violência física - , sendo também pioneira em reconhecer a conjugalidade entre pessoas do mesmo sexo; e posteriormente em 2015 com a Lei 13.104, onde o feminicídio é classificado como crime hediondo.

É comum relacionar a violência contra a mulher ao ambiente doméstico, até porque configura uma grande parcela de casos, mas vale ressaltar que a VCM está presente na sociedade como um todo, pois sua essência é “patriarcal-racista-capitalista”, ou seja, a violência doméstica é só um efeito de relações sociais contrastantes de sexo, classe e raça.

Muito se fala da Lei Maria da Penha, o que é ótimo, mas é válido trazer um pouco mais sobre a mulher por trás dela. Em seu livro *“Sobrevivi... Posso Contar”* Maria da Penha relata toda sua história e experiências com Marco Antônio Heredia Viveros, marido e agressor da vítima. Maria é natural de Fortaleza, filha do cirurgião dentista José da Penha e da professora Maria Ley M. Fernandes - que decidiu parar de exercer a profissão para se dedicar à família após seu nascimento -, é a primogênita de um total de 5 filhas. Aos 17 anos iniciou a Faculdade de Farmácia e Bioquímica na Universidade Federal do Ceará, na sequência, já formada, foi para São Paulo, onde viveu de 1973 a 1977, para cursar mestrado na USP e acabou conhecendo Marco (colombiano, recém chegado ao Brasil e também bolsista na USP).

A autora relata que o namoro foi tranquilo, que ele era gentil e muito solícito não só com ela mas com todos à sua volta, tinham um relacionamento comum e saudável. Penha posteriormente passou num concurso público, o que possibilitou dar suporte a Marco que passou por certas dificuldades nesse período da faculdade. Se casaram e tudo permaneceu bem até terem a primeira filha, o que possibilitou a

ele conseguir a naturalização aqui no Brasil. A vida seguiu, desde que chegou ao Brasil ele teve dificuldade para se manter e estabilizar economicamente, foi somente após sua naturalização que isso aconteceu. Maria da Penha conta que:

A partir do momento em que Marco foi naturalizado e se estabilizou profissional e economicamente, modificou totalmente o seu modo de ser. O companheiro até então afável, transformou-se numa pessoa agressiva e intolerante, não só em relação a mim, mas também às próprias filhas. Os meus pareceres já não eram solicitados, a troca de informações não mais fazia parte do nosso convívio. Ele não me permitia opinar, como mãe, o que melhor convinha para minhas filhas. (DA PENHA, 2014, p.19)

Ela cita exemplos no decorrer do livro, diversos comportamentos no mínimo inaceitáveis, reações incabíveis com um nível de agressividade espantoso, principalmente com as crianças. Maria declara que vivia tensa, evitando ao máximo que as crianças chorassem ou que quebrassem algum brinquedo para evitar tais reações, para ela era necessário não deixar que crianças se comportassem como crianças para minimizar danos e proteger suas filhas do próprio pai. O pavor que a filha mais velha tinha do pai era tamanho que durante os dois dias em que Maria ficou na maternidade, por conta do nascimento da segunda filha, a menina apresentou febre emocional altíssima, que só se normalizou com o retorno da mãe. Um dos episódios mais marcantes que a autora narra diz o seguinte:

Uma noite, ainda no período do meu resguardo, essa mesma criança, que na época tinha um ano e oito meses de idade, acordou chorando, com uma forte infecção intestinal e foi severamente agredida pelo próprio pai que, irritado com o choro da filha, suspendeu e jogou ao chão o berço onde ela se encontrava, com brutal violência. Depois lhe aplicou duas palmadas com tamanha força que deixou marcas nas coxas da pobre criança. Para não agravar a tensão do momento, minha única reação foi a de, trêmula e aflita, acudir a minha filha e tentar evitar que ela chorasse. (DA PENHA, 2014, p.21)

Como é conhecido, foram duas as tentativas de Marco para matar Maria. A primeira se deu na simulação de um assalto que ele forjara, onde atirou nas costas de sua esposa, deixando-a paraplégica. O teor da relação até então era mantido

escondido da família de Penha, porém Marco não fez o menor esforço para esconder seu desdém, descuido e agressividade com ela a partir daí. Sua intolerância e mau caráter foi sendo revelado à família que começou a desconfiar que ele teria armado a cena do crime que, até o momento, era descrita por ele de maneira diferente. Ele tentou de todas as formas impedir o acesso de familiares e amigos à Penha, e a facilitar qualquer cenário que pudesse lhe causar morte, como uma infecção - que para uma pessoa com o quadro em que ela se encontrava seria um fortíssimo agravante. A tentativa de impedir que ela fizesse o tratamento no hospital Sarah Kubitschek, em Brasília, por pouco não foi bem sucedida. Ela ficou alguns meses em tratamento e retornou para casa, onde foi posta em cárcere privado. Ela descreve:

A persistência de Marco em isolar-me prosseguia. Tanto que, quando o meu regresso de Brasília estava próximo, proibiu-me terminantemente de avisar, a quem quer que fosse, o dia da minha chegada a Fortaleza. Ainda mais, ameaçou-me de que, se encontrasse alguém da minha família no aeroporto, ele saberia como “tratar”. Mas, diante da insistência da minha mãe em saber o dia do meu retorno e ante as ameaças de Marco, mais uma vez, querendo preservar as crianças, resolvi dizer à minha família que eu iria fazer uma surpresa e que não queria que ninguém fosse me receber no aeroporto; tão logo chegasse, telefonaria. (DA PENHA, 2014, p.58)

Apreensivas, a mãe e as irmãs de Penha foram ao aeroporto e a observaram à espreita, para não serem percebidas por Marco. Como já era de se esperar, ao retornar para casa, ele negou banho, água, os mínimos cuidados a ela. É altamente revoltante quando ela narra que só conseguiu um banho dias depois de ter retornado do hospital e assim mesmo escondida, porque a babá das meninas a ajudou mas não podiam deixar vestígios. Marco havia dito a Maria que no tempo em que ela esteve internada havia tido um avanço na educação das filhas, que já não eram paparicadas e sim tratadas como adultas. Os maus tratos aplicados às crianças envolviam limitação de comida e água, fora as medidas agressivas de “correção”. Foi então, quando ele voltou ao trabalho, que ela pôde abraçar suas filhas e conversar com a babá que a contou o que ocorrera enquanto estava ausente. As crianças eram proibidas de terem contato com familiares, caso os avós ou tios fossem visitá-las deveriam dizer que o pai às havia trancado, e levado a

chave e para saber se estavam obedecendo Marco fingia que iria viajar para aparecer de surpresa, pois caso sua ordem fosse descumprida as crianças seriam punidas. Maria relata que, como muitas crianças, a filha caçula tinha o costume de chupar o polegar na hora de dormir e, nesse tempo em que esteve fora, Marco imobilizava as mãos da criança com meias, amarrando-as com elásticos, “com tal intensidade que, no dia seguinte, persistem nos braços da criança vergões vermelhos como se fossem queimaduras”. Ela segue contando que certa vez a menina conseguiu desfazer as amarras e quando ele notou pela manhã, acordou a criança a tapas brutais que a deixou com lábios inchados. Nesse dia, com medo de constatarem a violência ligou para a babá instruindo a colocar compressas de gelo nos lábios da pequena. Segue o trecho com mais um relato da autora a respeito:

Para evitar que as meninas molhassem a cama durante a noite, elas só podiam tomar água até a hora do almoço e, mesmo quando iam para o colégio, eram proibidas de levar água ou suco para o lanche. E só não dormiam com sede porque as empregadas, compadecidas, lhes ofereciam discretamente um pouco de água, o suficiente para que molhasse a garganta. Certa noite, minha segunda filha estava bebendo água às escondidas quando foi surpreendida por Marco, que, aos tapas, mandou-a de volta ao quarto. Apesar das “precauções” tomadas por Marco, se alguma das crianças molhasse a cama durante a noite era brutalmente acordada e jogada debaixo do chuveiro. Minha filha caçula, na época com um ano e oito meses, sentia-se protegida em companhia da Dina e, certa vez, estando as duas na cozinha, não atendeu a um chamado do pai. Marco então foi até lá e lhe bateu com tamanha violência que a criança urinou-se. No aniversário de dois anos da caçula, minhas irmãs foram parabenizá-la. Como se tivessem recebido ordens do pai, desconfiadas e tímidas, as crianças sequer se aproximaram das tias. Aproveitando um momento em que Marco havia se afastado, minha segunda filha puxou sua tia Leryse para a cozinha e deu-lhe um abraço forte e apertado, como que dizendo: “Ajude-me!” (DA PENHA, 2014, p.64)

Não demorou muito, a segunda tentativa de matá-la aconteceu. Somente duas semanas após o retorno de Penha do hospital foi que Marco lhe perguntou se desejava tomar banho, ele a levou para o banheiro do quarto deles - que não estava sendo utilizado por ninguém da casa até então - ligou o chuveiro e, quando penha esticou o braço para sentir a temperatura, sentiu um choque. Imediatamente, relata,

empurrou a cadeira de rodas para trás e gritou: “Tomei um choque! Tire-me daqui! Não uso mais esse chuveiro!”. Logo, Dina e Rita vieram ao seu encontro. Enquanto ela, desesperada, tentava se afastar, Marco dizia para deixar de besteira, que aquele “choquezinho de nada não dá pra matar ninguém!”. Foi então que ela entendeu o motivo de ele só tomar banho no banheiro das crianças.

A partir daí Maria da Penha começou a arquitetar cuidadosa e cautelosamente sua separação e fuga. Ela precisou voltar à fisioterapia três vezes por semana, então ela aproveitava essas saídas para conversar com os familiares sobre o que estava acontecendo e, assim, quando tiveram a oportunidade - durante uma viagem de Marco, ela e as meninas arrumaram as malas e foram para a casa dos pais de Maria. Enquanto se preparava para sair, ela procurou nas coisas de Marco por indícios que pudessem comprovar suas suspeitas, logo, achou cópias autenticadas de documentos com a assinatura dela, junto a constatação de que ele teria uma amante, peça final para o quebra-cabeça em questão. Ao chegar na casa dos pais ela relata que lhe invadiu “a sensação de completa segurança e leveza da liberdade”, todavia, ela sabia que a reação de Marco ao descobrir não seria nada amigável, então ela colocou uma grade de ferro na porta principal, o que, segundo ela, “constituiu uma medida acertada”, pois dias depois, durante a madrugada, acordaram com ele chutando a porta exigindo que abrissem, somente depois que percebeu que estavam ligando para a polícia que ele “esbravejou e se foi”.

Na sequência, Maria foi até a Secretaria de Segurança Pública e marcou seu depoimento, que ocorreu em 10 de janeiro de 1984. Foi dado início às investigações onde Marco se revelou o principal suspeito e, conforme ia avançando, isso se confirmou. Ao fim do período investigativo, mais especificamente 13 meses após início das investigações, ele foi chamado para prestar um novo depoimento onde foi pego de surpresa e se contradisse por diversas vezes. Lhe foi sugerido a confissão, contudo, através de sua resposta - “será que o delegado vai entender?”- acabou por fazê-lo indiretamente.

Diante disso, o julgamento foi marcado para o dia 11 de abril mas, devido às bem sucedidas artimanhas por parte dos defensores do réu visando adiamento, foi transferido para o dia 29 do mesmo mês, onde ocorreu mas após algumas horas foi suspenso sendo, mais uma vez, adiada; 3 de maio de 1991, eis a nova data.

No primeiro dia de maio Maria recebeu a notícia de que a juíza, Dra. Maria Odele de Paula Pessoa, interromperia sua licença para presidir a sessão do júri. Seu coração se encheu de esperança, relata. Com isso, o desespero tomou conta de Marco que, apesar de já ter dois, contratou mais um advogado na véspera do julgamento. A sessão teve início no dia 3 conforme agendado e terminou no dia 4, onde a juíza decretou 15 anos de reclusão ao réu.

Infelizmente a história não se finda por aí. Logo que pronunciada a sentença os defensores entraram com recurso que, julgado em maio do ano seguinte (1992) pela Segunda Câmara Criminal do Tribunal de Justiça, anulou o julgamento alegando “má formulação dos quesitos propostos ao corpo de jurados”. Nisso, Marco Antônio Heredia Viveros aguardou em total liberdade até que fosse marcado o novo julgamento.

Em 1998, Maria junto do Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e do Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), duas instituições de peso, vale ressaltar, enviaram seu caso para a Comissão Internacional de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) em protesto a demora da justiça brasileira em tomar uma decisão diante do caso. Em resposta, no ano de 2001 a Comissão Interamericana publicou um relatório onde coloca o Estado brasileiro como responsável pela violação dos direitos humanos. Isso repercutiu no mundo inteiro, o que fez com que o tema ganhasse espaço para debate e o Brasil fosse obrigado a tomar alguma atitude. Como consequência da repercussão do caso foi criada, em 2006, a Lei Maria da Penha, nº 11.340, que trás adequação ao tratamento de crimes como o cometido, tratando-o com a rigorosidade necessária e implementando medidas de proteção e educação.

Quanto a Marco Antônio, somente depois de tudo isso, “depois de dezenove anos e seis meses do crime, a apenas seis meses da prescrição, ele foi finalmente preso” (DA PENHA, 2014, p.89).

Com a Lei 11340/2006, a mulher está se sentindo encorajada a denunciar mais. Em Fortaleza, houve 7.968 denúncias em 2006, contra 10.648 em 2007, aumento de 33%. Apesar dos avanços nas denúncias, houve superação em 2008 do número de 72 mulheres assassinadas em 2007. Além disso, constatou-se que o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em Fortaleza, criado em 2007, já instaurou 2.978

processos, 891 inquéritos policiais, 2.717 medidas protetivas, realizou 44 prisões preventivas, 429 prisões em flagrante, 2.120 atendimentos psicossociais, além de realizar 2.480 audiências. Até novembro de 2008, foram registradas 10.425 ocorrências de casos de violência. (DA PENHA, 2014, p.25)

Como dito anteriormente, era comum, na década 80, esses crimes não serem levado a sério, fazendo com que os agressores fossem contemplados com a absolvição ou penas leves, mesmo com as notícias de violência contra a mulher sendo destaque nas denúncias feitas pela imprensa, o que apenas estimulava que crimes como este se repetissem. Infelizmente, as leis do nosso país eram demasiadamente elásticas, concedendo benefícios aos que as transgredissem, e por vezes até aos que cometessem o mais irreversível de todos os crimes, que é o assassinato. Por isso, a repercussão do caso, sobretudo a Lei Maria da Penha foi o que forçou a mudança no país.

violência contra as mulheres causa enorme sofrimento, deixa marcas nas famílias, afetando várias gerações, e empobrecendo as comunidades. Impede que as mulheres realizem suas potencialidades, limita o crescimento econômico e compromete o desenvolvimento. No que se refere à violência contra as mulheres, não há sociedades civilizadas.” (ANNAM, apud DA PENHA, 2014, p. 26)

Dando continuidade a apresentação de mudanças na legislação brasileira, temos a lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, que alterou o Título VI do CP de “crimes contra os costumes” para “crimes contra a dignidade sexual” tornando-a mais adequada, o capítulo em questão passou a conduzir os delitos contra vulneráveis, ela também realizou a união dos tipos de estupro e atentado violento ao pudor no mesmo dispositivo, além de inserir outras modalidades criminosas, tal qual o estupro de vulnerável (CP, art. 217-A), dentre outras coisas. Segundo Jesus (2020), vol.3 do livro de Direito Penal, o título original se mantinha em razão da “conservação do mínimo ético reclamado pela experiência social em torno dos fatos sexuais.”, pois “protegia-se a moral pública sexual”. No século atual observa-se a ausência ou diminuição extrema de tabus em relação ao assunto, o que significa que é amplamente discutido e repercutido na mídia. Hoje as gerações mais novas tem

acesso ao mundo do sexo numa idade muito prematura, muito mais cedo e mais abertamente que as gerações anteriores tiveram, e o encaram com naturalidade. A análise dos crimes previstos neste Título deve ser feita levando em consideração estes aspectos para que sirva de elemento interpretativo. O título atual revela uma mudança significativa de enfoque dado ao bem jurídico tutelado. A Lei se propõe a descrever os crimes como atentatórios à “dignidade sexual” garantindo através dela a proteção no princípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), criando a um acordo entre o conjunto de valores fundamentais presente na CF/88 e os tipos penais contidos no CP. Nas palavras de Álvaro Mayrink da Costa, Desembargador (aposentado) do TJ/RJ:

(...) a Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005 (Reforma de 2005), de caráter pontual, com acertada opção político-criminal discriminatória, continuava a tutelar a liberdade sexual, a moralidade pública, os bons costumes e o pudor público, mantendo o título “Dos Crimes contra os Costumes”, perdendo a oportunidade de separar os tipos de injusto contra a liberdade sexual praticados por adultos sem a sua consensualidade com os praticados contra menores, bem como os contra a dignidade da pessoa humana. A Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009 (Reforma de 2009), sob o título “Dos Crimes contra a Dignidade Sexual”, repagina corretamente a moldura abstrata penal, sem perder o desenho normativo anterior, sob o nomen iuris de estupro, e atende aos reclamos doutrinários e em adequação aos diplomas penais contemporâneos, fazendo mais do que uma mera fusão dos textos anteriores sob as rubricas laterais de estupro e atentado violento ao pudor, vencendo intermináveis discussões pretorianas em relação ao cúmulo real e ao reconhecimento do crime continuado, o que condizia com respostas penais violadoras do princípio da proporcionalidade. (DA COSTA, 2010, p. 30-31)

A Reforma de 2009 foi realizada para atender às necessidades da sociedade moderna em relação aos crimes contra a liberdade sexual. Esta reforma ampliou a definição de crimes sexuais para incluir estupro, violação sexual por meio de fraude e assédio sexual. Além disso, um novo capítulo foi introduzido, dedicado exclusivamente aos crimes sexuais contra vulneráveis, menores de 14 anos, onde abrange o estupro de vulnerável, a satisfação de lascívia na presença de crianças ou adolescentes e o favorecimento da prostituição ou exploração sexual de vulneráveis.

A reforma também revisou o capítulo relacionado ao lenocínio e tráfico de pessoas para fins de prostituição ou outras formas de exploração sexual. As mudanças incluíram o favorecimento da prostituição ou exploração sexual, a operação de casas de prostituição, o rufianismo, e o tráfico internacional e interno de pessoas para fins de exploração sexual.

Por fim, a reforma manteve no código os crimes contra a dignidade sexual, como atos obscenos e a distribuição ou posse de materiais obscenos. Essas alterações refletem um esforço contínuo para proteger a liberdade e a dignidade sexual dos indivíduos, especialmente os mais vulneráveis, em nossa sociedade.

Discutido o assunto da violência em relação às vítimas, agora também uma luz sobre os atores do enfrentamento prático, no dia a dia da luta contra VCM. As autoras Tatiana Machiavelli Carmo Souza, Flávia Resende Moura Santana e Thais Ferreira Martins (2018) mostram em seu texto a precarização na implantação das políticas públicas de enfrentamento à Violência Contra a Mulher e como isso prejudica o efetivo trabalho da Polícia Civil. É necessário para um desenvolvimento textual mais completo trazer também a visão dos profissionais que lidam diretamente com essa situação e como a preparação ou, nesse caso, a falta dela afeta a efetividade das políticas públicas.

Em “Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades” Àvila (2020) correlaciona, a partir do perfil criminológico e do histórico de acionamento dos serviços de saúde, como as políticas de prevenção primária e secundária poderiam ter contribuído para evitar mortes de mulheres em contexto de VDFCM (Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher).

Os textos, de modo geral, são complementares. Tanto os citados como os demais, quando juntos, nos trazem uma visão mais completa e clara de como a violência de gênero se desenvolveu ao longo da história, principalmente no cenário brasileiro, que é o que nos importa. Também nos permitem uma imersão no tema para trazer detalhes despercebidos, dados além dos superficialmente conhecidos; nos fazem entender como o pensamento social agrava e prolonga esse cenário; nos alertam quanto ao treinamento necessário aos profissionais antes de iniciar o processo de prestar o suporte e, por fim, como a falta de uma base sólida, de agentes preparados, pode atrapalhar ou até mesmo condenar o que seria uma política pública efetiva.

Contudo, diante do arsenal teórico exposto reforçando e reafirmando o papel do Estado no enfrentamento à violência e garantia de direitos, seguimos agora para as políticas públicas de proteção a mulheres vítimas de violência advindas dos efeitos do caso e Lei Maria da Penha .

CAPÍTULO V

A SUBSECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES

A violência contra a mulher é um problema social grave e complexo que atinge diversas camadas sociais e envolve fatores históricos, ideológicos e culturais, assim como os laços afetivos entre vítima e o agressor. Além das marcas físicas visíveis, viver diariamente sob ameaça, desqualificação e humilhação causa feridas profundas e ocultas que frequentemente demoram a cicatrizar. As agressões não afetam apenas o corpo das vítimas, também impactam suas relações pessoais, sociais e econômicas, bem como as daqueles ao seu redor.

Apesar de já dito, é importante lembrar e enfatizar que, com a promulgação da LMP, inaugurou-se no Brasil a implementação de mecanismos para coibir a violência doméstica, medidas de assistência e proteção e também a aplicação de penas mais rigorosas. Com o detalhamento das modalidades de agressão foi possível ampliar a compreensão a respeito de suas expressões e formas, oferecendo maior compreensão sobre o processo histórico que inferiorizou e causou marginalização desse grupo social. Logo, violência de gênero, tanto física quanto emocional, é uma opressão enraizada na estrutura social, perpetuada no cotidiano e na subjetividade. Essa violência atravessa diferentes classes sociais, etnias, níveis de escolaridade e faixas etárias, o que significa que o sistema patriarcal prejudica, subjuga e limita as individualidades de tal modo que independe do contexto social ou estilo de vida.

Para enfrentar essa realidade, torna-se crucial propor alterações na legislação. Essas mudanças visam reduzir o sofrimento e os danos enfrentados pelas vítimas e seus familiares. Isso pode ser alcançado por meio do apoio e da capacitação profissional para aquelas em situação de vulnerabilidade, bem como pela punição dos agressores e a conscientização a respeito da ameaça e potencial destrutivo apresentada pelas nuances do machismo estrutural.

Sendo assim, o Dossiê Mulher de 2023, elaborado pelo ISP Mulher, traz legislações aprovadas em 2022 e início de 2023. Na esfera estadual houve as seguintes ações:

- Lei nº 9.595/2022 (4 de março): instituiu-se a Rede de Apoio à Mulher com Deficiência Vítima de Violência Doméstica avançando no combate à violência através da inclusão de mulheres com deficiência promovendo a conscientização das determinações legais contidas na LMP, oferecendo atendimento mais inclusivo através da capacitação dos servidores em Libras e implementação de políticas públicas emancipatórias.
- Lei nº 9.655/2022 (27 de abril): permite o Poder Executivo assegurar a assistência multidisciplinar e imediata às mulheres vítimas nas delegacias do estado do Rio de Janeiro, determinando que a triagem e acolhida sejam realizadas por psicólogas e assistentes sociais, preferencialmente mulheres e enfermeiras forenses, com conhecimentos técnicos em casos de violência doméstica e/ou sexual.
- Lei nº 9.659/2022 (28 de abril): cria o Programa Estadual de Enfrentamento à Violência Doméstica contra as Mulheres Idosas na Rede de Saúde Pública fluminense que, buscando a produção de estudos qualitativos sobre as violências cometidas contra essa faixa etária e buscando assegurar o cumprimento das determinações previstas no Estatuto do Idoso e na Lei Maria da Penha, oferece orientação e encaminhamento para os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).
- Lei nº 9.658/2022 (28 de abril): estabelece que o Poder Executivo estadual divulgue campanhas de conscientização de Violência Psicológica estimulando o debate nos espaços públicos com o objetivo de combatê-la.
- Lei nº 9.770/2022 (4 de julho): cria o concurso educacional “OLHAR DO COLEGA QUE PROTEGE”, realizada anualmente, a ser atribuída a estudantes de ensino médio de escolas estaduais, para promover no corpo discente o respeito aos direitos humanos e a rejeição a toda manifestação de

violência de gênero, especialmente ao feminicídio. A proposta é que os alunos participem através de produções de textuais, de vídeo ou música. A seleção e pontuação é definida pela comissão composta por membros do corpo docente e administrativo de cada escola, membros da comunidade escolar e por integrantes da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM) e do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM).

- No dia 10 de agosto de 2022: o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) inaugurou a Ouvidoria da Mulher, um canal de atendimento voltado para o atendimento especial a mulheres vítimas de todas as formas de violência, onde durante o atendimento, que ocorre através de formulário online ou contato telefônico e presencial, é realizar denúncias relacionadas à violência doméstica e familiar, assim como receber orientações a respeito de instrumentos públicos de acolhimento existentes.

Além das atualizações normativas, em 2022 também houve a criação do aplicativo Rede Mulher, especificamente para o Estado do Rio de Janeiro, ele possui um botão emergencial para que as vítimas possam acionar diretamente a Central do 190.

O aplicativo possibilita que a vítima, após cadastrar seus dados previamente no sistema, acione o atendimento da SEPM pelo botão de emergência, sem precisar telefonar para as autoridades. Dessa forma, os policiais conseguem chegar até as vítimas pela localização compartilhada via GPS do celular. Além disso, também é possível realizar o boletim de ocorrência online na Polícia Civil, verificar a listagem completa dos CEAM em funcionamento no estado e acessar o site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para solicitar o pedido de medida protetiva, tudo isso sem sair de casa. (Dossiê Mulher, 2023, p.21)

Seguindo a linha tecnológica, no mesmo ano houve o lançamento de um segundo aplicativo, criada pelo Centro de Estudos de Direito e Tecnologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CEDITEC/UFRJ), o Maria da Penha Virtual, que busca facilitar o pedido de MPU (Medidas Protetivas de Urgência) para as vítimas de violência doméstica e familiar, garantindo o anonimato da mulher e

agilizando o procedimento fazendo com que o pedido chegue aos serviços públicos especializados. Segundo o Dossiê Mulher de 2023, na esfera federal, foram promovidas as seguintes mudanças:

- Lei nº 14.310/2022 (8 de março): alterou o texto da Lei Maria da Penha, ao determinar o registro imediato das Medidas Protetivas de Urgência (MPU) concedidas a mulheres que sofrem violência doméstica ou a seus dependentes, caracterizando o registro imediato das medidas protetivas em bancos de dados, os quais as instituições de justiça, segurança e assistência social podem ter acesso, de modo a fiscalizar e efetivar as medidas deferidas.
- A Lei nº 14.316/2022 (30 de março): alterou as Leis no 13.756/2018 e 13.675/2018, com intuito de destinar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para ações de enfrentamento da violência contra a mulher. No texto, é proposto que no mínimo 5,0% dos recursos do FNSP sejam direcionados a essas operações, desenvolvendo e implementando planos estaduais e distritais com tratamento específico a mulheres indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais.
- Lei nº 14.344/2022 (24 de maio): criou mecanismos para prevenir e combater a violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes, dentre eles está a criação de centros de atendimento especializados e espaços de acolhimento familiar.
- Lei no 14.448/2022 (9 de setembro): foi instituído o Agosto Lilás como mês de proteção à mulher. Por conta do aniversário da Lei Maria da Penha, o período já era costumeiramente escolhido para realização de diversas atividades e iniciativas contra o machismo. Em outubro do mesmo ano, foi instituído no estado do Rio de Janeiro o Programa de Enfrentamento ao Feminicídio, sugerido por meio do Projeto de Lei no 4.119/2021.

Segue agora as determinações do Governo Federal aos estados no ano de 2023:

- Lei nº 14.541/2023 (3 de abril): dispõe sobre a criação e funcionamento das DEAMs 24 horas em todos os dias da semana.
- Lei nº 14.550/2023 (19 de abril): Altera a Lei Maria da Penha definindo a concessão imediata das MPU, independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível ou até mesmo da existência de inquérito policial e do registro de boletim de ocorrência, visando garantir maior proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar. Além disso, as duas leis deverão vigorar durante todo o tempo que existir o risco à integridade da mulher.

No que tange ao Governo Estadual do Rio de Janeiro, no ano de 2023, o Dossiê Mulher 2023 aponta os seguintes avanços:

- O Decreto nº 48.391/2023 (8 de março): trata das diretrizes do Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e direciona providências, como a criação de um grupo de trabalho coordenado pela SEM/RJ e composto por diversas secretarias e órgãos estaduais, incluindo o ISP.
- A Lei nº 9.978/2023 (15 de março): sancionada pelo Executivo Estadual, estabeleceu que os serviços públicos de atendimento às mulheres deverão, obrigatoriamente, utilizar o Formulário de Avaliação de Risco em Violência Doméstica e Familiar (FRIDA). Elaborado para ajudar os profissionais na identificação dos riscos, padrões de repetição e agravamento da situação, o modelo é aplicado em duas partes: na primeira, estão as perguntas objetivas e uma escala de classificação da gravidade de risco; na segunda, aquelas destinadas a avaliar as condições físicas e emocionais da vítima, no intuito de prevenir o escalonamento do quadro.

Por fim, em 9 de janeiro de 2023 é instituída a Secretaria de Estado da Mulher, com princípios e diretrizes norteados pelo Plano Nacional de Políticas para Mulheres, cujas normativas obedecem aos tratados, acordos e convenções internacionais no que tange aos direitos desse grupo firmados e ratificados pelo

governo brasileiro. A SEM/RJ tem atuado de forma integrada com a Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Essa rede envolve instituições governamentais, não-governamentais e a sociedade civil, visando prevenir diferentes formas de violência contra a mulher e fortalecer sua autonomia. A Secretaria de Estado da Mulher do Estado do Rio de Janeiro busca garantir os direitos das mulheres, responsabilizar agressores e oferecer serviços humanizados em casos de violência. Além disso, trabalha em parceria com o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher em busca da promoção da equidade para todas as mulheres e meninas no estado do Rio de Janeiro.

Já apontadas as transformações e avanços na esfera federal e estadual, agora seguimos ao âmbito municipal, especificamente em Campos dos Goytacazes, onde será apresentada a estrutura da rede de apoio a mulheres vítimas de violência através da SMPM.

A Subsecretaria Municipal de Políticas para Mulheres de Campos dos Goytacazes/RJ, foi implementada em janeiro de 2021 na gestão do prefeito Wladimir Garotinho. Ela possui uma rede de atendimentos que conta com apoio de por 5 instituições públicas que juntas contribuem com a implementação de políticas públicas de gênero, “voltadas à igualdade de direitos, à proteção e a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e sua emancipação, bem como o atendimento municipal a mulher em situação de violência”. A rede de atendimento da SMPM é formada pela Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM), Patrulha Maria da Penha – Polícia Militar e pela Casa da Mulher Benta Pereira.

É de responsabilidade da SMPM a elaboração e execução das políticas públicas para mulheres no município. Sendo assim, ela articula com diversos órgãos governamentais e entidades da sociedade civil meios de certificar a implementação dos Planos de Políticas para Mulheres e coordenar as redes de serviços de atendimento às mulheres. O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) é a responsável pela manutenção dos canais de contato e diálogo com os movimentos feministas e de mulheres. A Patrulha Maria da Penha (Polícia Militar) tem como missão a fiscalização do cumprimento de medidas protetivas, através de visitas periódicas às casas daquelas que possuem alguma medida de proteção e, em caso

de identificar descumprimento, pode realizar a prisão do agressor. A DEAM é uma unidade especializada da Polícia Civil, que realizam ações de prevenção, proteção e investigação dos crimes de violência doméstica e violência sexual contra as mulheres.

O papel da CEAM e da Casa Abrigo Benta Pereira consiste em prestar atendimento à mulheres em situação de violência e discriminação. O CEAM é a porta de entrada da rede de serviços, nele os profissionais realizam avaliações iniciais da situação específica de violência, encaminham para a Rede de Serviços, acompanham o atendimento e fornecem orientações gerais, incluindo suporte psicológico, social e jurídico para mulheres vítimas de violência, sendo ela esporádica ou recorrente, ocorrendo em contextos diversos, que tenham ou não relações de afeto, confiança e/ou trabalho. Já a Casa da Mulher Benta Pereira é voltada para o acolhimento, prestando assistência, proteção e segurança 24h tanto para a mulher quanto a seus filhos, é um refúgio crucial para mulheres e crianças em risco iminente de morte devido à violência. Logo, o abrigo é sigiloso e detém regras para impedir a localização por parte do agressor. É uma medida de proteção extrema e o tempo desse serviço dura em média de 3 a 6 meses, mas ele se estende pelo tempo que for necessário para que os auxiliados possam retomar o curso de sua vida. Segundo a SMPM existem apenas três abrigos no Estado do Rio de Janeiro, sendo um deles em Campos dos Goytacazes, com capacidade de acolher até 18 pessoas.

Contudo, cada mecanismo da rede de apoio tem uma função que, em conjunto, fornece um suporte eficaz para estas mulheres - ao menos em tese.

CAPÍTULO VI

OPERACIONALIZAÇÃO DA EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DA SMPM

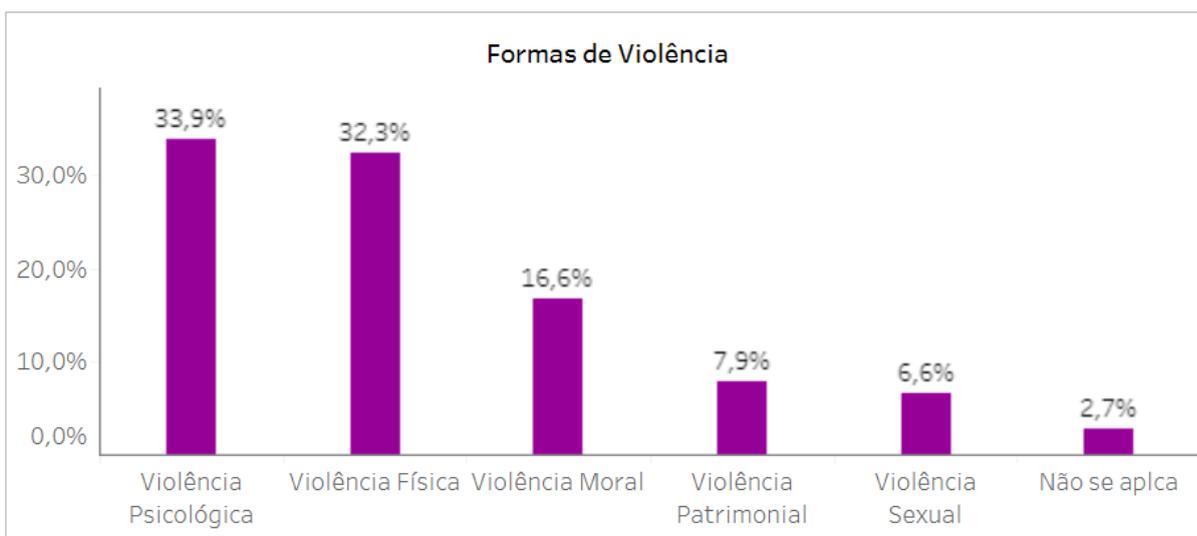
Partimos agora para uma análise quantitativa dos crimes de violência contra a mulher ocorridos em Campos dos Goytacazes, tendo como base de dados o Dossiê Mulher do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Iniciaremos com um recorte de 4 anos, de 2019 a 2022, na sequência, sabendo que a SMPM teve início em 2021, serão analisados separadamente os

dados de antes de sua fundação e os dados subsequentes para compará-los e então analisar os cenários.

De acordo com o ISP, de 2019 a 2022 houve um 8.664 mulheres vítimas de violência em Campos dos Goytacazes, sendo os maiores índices de violência psicológica (33,9%) e violência física (32,3%).

Figura 2: Índice de Violência contra Mulher em Campos dos Goytacazes (2019 - 2022)



Fonte: ISP Dados Abertos (2024)

Dentre os tipos de delitos, os principais neste período foram de ameaça com 2.720 registros, lesão corporal dolosa (2.669 registros) e Injúria (1.182 registros), na sequência temos estupro (424 ocorrências), violação de domicílio (353 ocorrências) e mais 20 tipos de delitos. Neste período são registrados 53 tentativas de homicídio, 34 tentativas de feminicídio, 23 tentativas de estupro e 22 feminicídios.

Na distribuição temporal podemos perceber que o número de ocorrências registradas caiu drasticamente de 2015 a 2018 quando comparado a 2024, como mostrado na figura abaixo, chegando a quase metade de ocorrências em 2017 e 2018. Nos anos seguintes, entretanto, houve grande aumento apesar da oscilação entre 2018 e 2020.

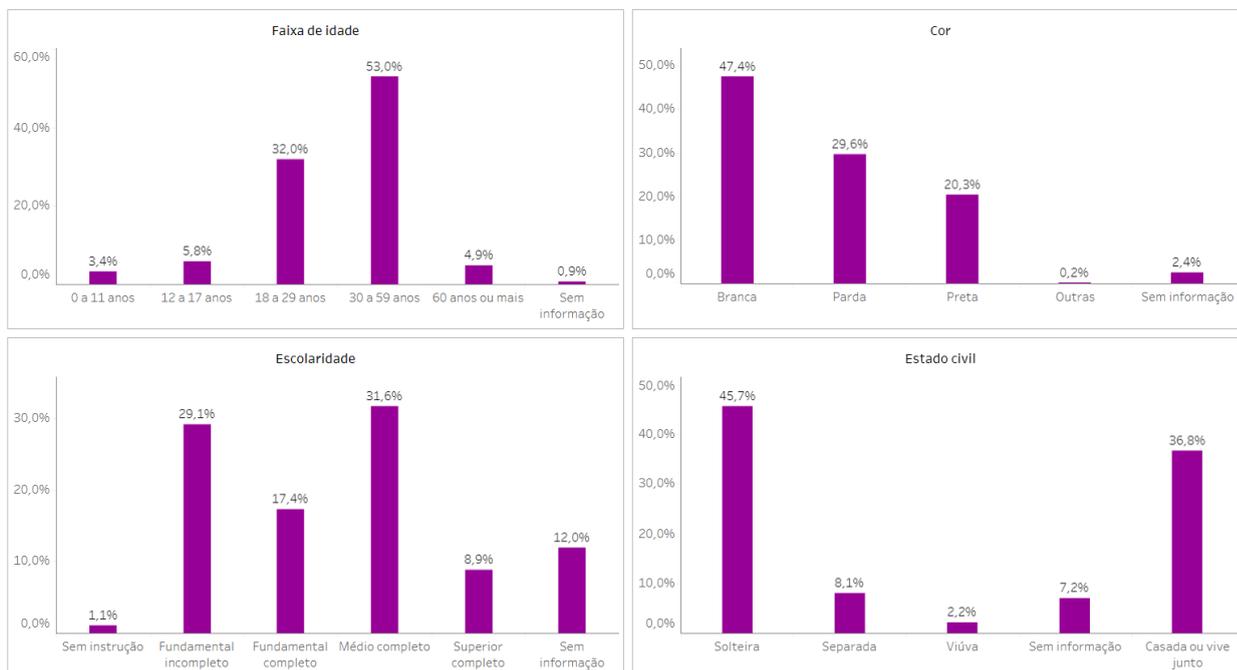
Figura 3: Distribuição temporal de violência contra mulher no município de Campos dos Goytacazes (2014 - 2022)



Fonte: ISP Dados Abertos (2024)

Quanto ao perfil da vítima, segundo o ISP, a concentração da violência ocorre na faixa etária de 30 a 59 anos, representando 53% das vítimas e 18 a 29 anos (32%). As ocorrências são feitas majoritariamente por mulheres brancas (47,4%), sendo assim há menos registros de mulheres pardas (29,6%) e pretas (20,3%). Na figura 4 consta o perfil completo das vítimas contendo, além da faixa etária e cor, o nível de escolaridade e estado civil das mesmas.

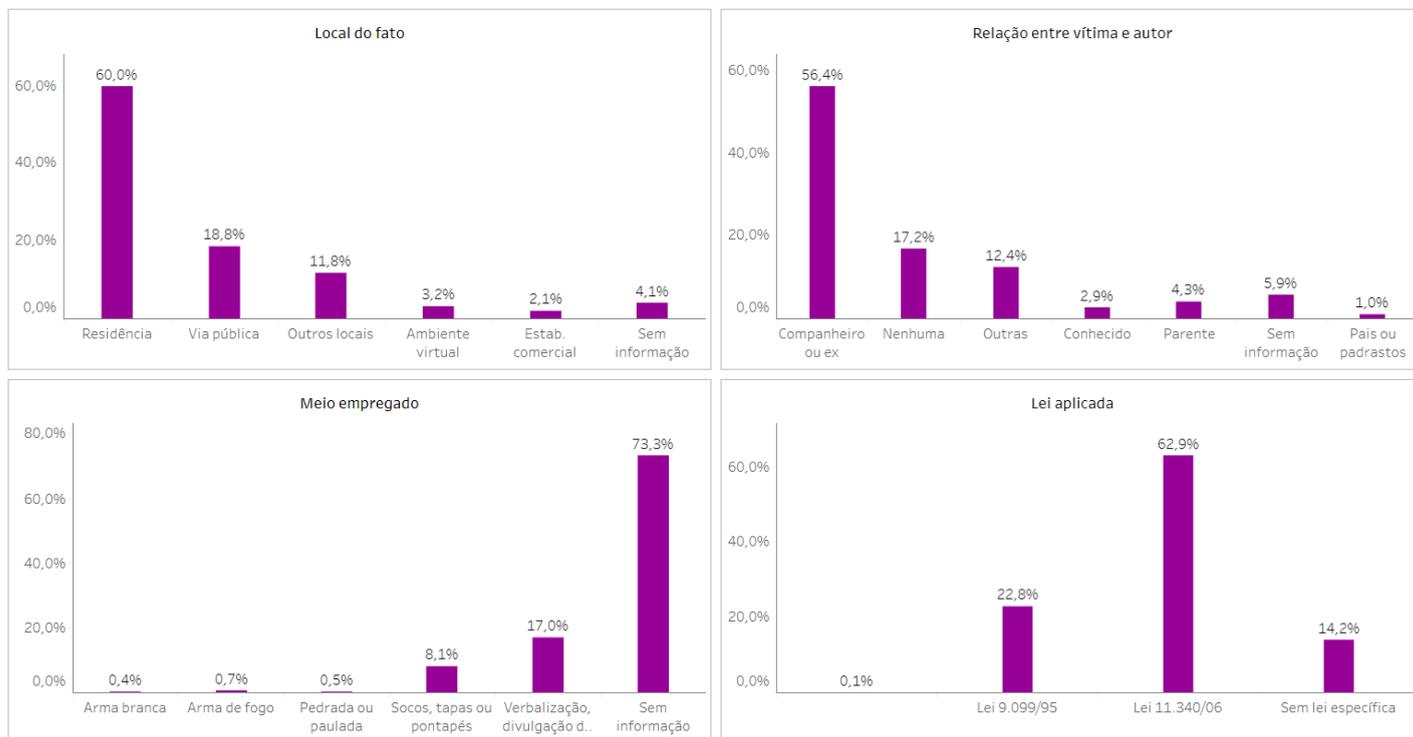
Figura 4: Perfil das vítimas de violência contra mulher em Campos dos Goytacazes (2019 - 2022)



Fonte: ISP Dados Abertos (2024)

O Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro fornece o detalhamento das ocorrências registradas. Dito isto, o cenário é considerado e, conforme divulgado, a maior parte das violências ocorrem dentro de casa por parte do atual ou ex-companheiro, e a Lei Maria da Penha é a que possui maior aplicabilidade, sendo aplicada em 65,9% dos casos.

Figura 5: Dinâmica das violências contra mulheres registradas em Campos dos Goytacazes (2019 - 2022)



Fonte: ISP Dados Abertos (2024)

Considerando o recorte escolhido (2019-2022), a oscilação do número de casos poderia se dar por dois fatores: (1) aumento ou diminuição do crime de fato ou (2) a presença ou falta de estímulo de realização de denúncias. Essa segunda parte, em outras palavras, ocorreria por ações de governo (ou a falta delas) para frear o índice de violência, por meio de políticas públicas incentivando o registro dessas ocorrências, prestando apoio às vítimas e coisas do tipo, promovendo assim um aumento de registros mas principalmente a diminuição de casos. É uma questão um tanto complexa, pois somente com dados da SMPM podemos ver os efeitos de sua implementação na sociedade. Sem esses dados os números são apenas isto, não podendo ser interpretados corretamente.

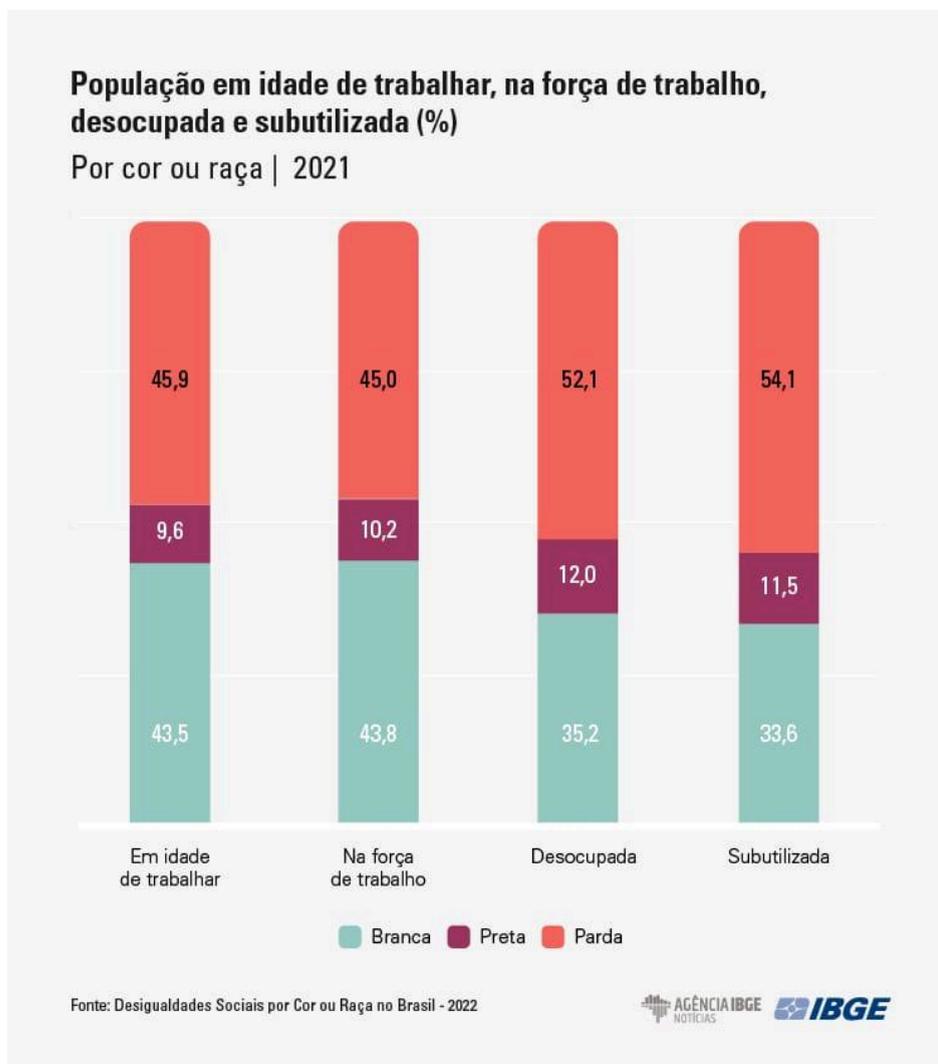
Como em relação a distribuição temporal, onde o sábado e o domingo são os dias com maior índice de agressão, é uma realidade comum que a grande maioria não trabalhe nesses dias, o que pode ocasionar que o agressor tenha mais contato com a vítima em casos de violência doméstica. A faixa etária também é um índice que faz sentido, uma vez que mulheres de 30 a 59 anos tendem a já ter filhos e estarem casadas, claro que isso não se aplica a todas as mulheres, mas é comum

que essa realidade se aplique a uma maioria considerável. Sendo assim, acabam por nutrir um relacionamento abusivo muitas vezes por acreditar que será melhor para seus filhos ou até mesmo por uma questão de dependência financeira e a educação é um fator que está diretamente relacionado a este índice. Afinal, quanto maior o grau de instrução, maior a probabilidade da entrada e desenvolvimento no mercado de trabalho, o que afeta diretamente não só o nível de independência financeira que essa mulher vai ter como a idade e quantidade de filhos que vem a ter. Sendo assim, uma mulher que casou-se cedo, teve filhos ainda jovem e é total ou parcialmente dependente do parceiro para suprir suas necessidades básicas e de seus filhos, acaba por se manter na relação por acreditar que não tem saída e depende do parceiro para criar seus filhos. Outro cenário da mesma situação é o não rompimento de laços por medo devido a ameaças do agressor. Seja como for, a questão sociocultural é um fator, por vezes, determinante e é situações como esta que as políticas públicas visam combater.

Exposto o comentário dos dados que induzem a uma interpretação coerente, seguimos para o lado oposto. Quando falamos do perfil das vítimas, ao olhar só para os números a interpretação tende a ser errada ou no mínimo perigosa. Por que? Quando vemos que a maior parte das denúncias são feitas por mulheres brancas, isso não significa que estas são as que mais sofrem de violência. Poderíamos inferir que, devido ao grau de instrução, a condição financeira ou ao simples acesso à informação, estas estariam muito mais inclinadas a buscar por ajuda. Afinal, julgar a sociedade brasileira como igualitária ainda seria ilusório, já que é impossível falar de desigualdade social sem falar sobre desigualdade racial no Brasil. Segundo o IBGE, pessoas pretas ou pardas são as que mais sofrem com falta de oportunidades e má distribuição de renda, mesmo representando 55,8% da população e 54,9% da mão de obra brasileira em 2018, e esta desigualdade se manteve independentemente do nível de instrução pois era esta parte da população que formava a maior parcela das ocupações informais. O IBGE afirma que em 2018 foi a primeira vez que estudantes pretos ou pardos se tornaram maioria em universidades públicas, totalizando 50,3%. Em 2021 as desigualdades ainda eram evidentes no mercado de trabalho, as taxas de desocupação eram de 11,3% para brancos, 16,5% para pretos e 16,2% para pardos. João Hallak, analista do IBGE, afirmou que “as populações preta e parda representam 9,1% e 47% da população brasileira, respectivamente. Mas, nos

indicadores que refletem melhores níveis de condições de vida, a participação dessas populações é mais baixa.” Na figura 6 é possível ver o cenário da população relativo ao mercado de trabalho em 2021.

Figura 6: Distribuição da população no mercado de trabalho (2021)



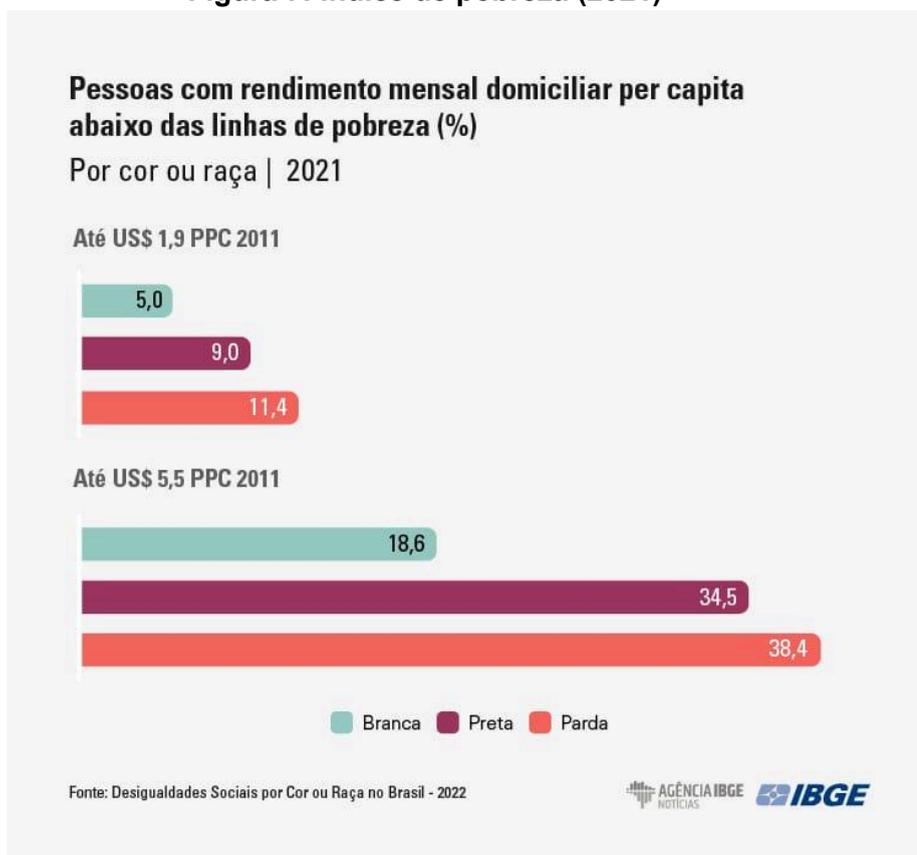
Fonte: IBGE (2022)

A desigualdade presente no nível de instrução também era notável, assim como as taxas de pobreza de pretos e pardos eram duas vezes maiores que a dos brancos, logo as condições de moradia e questões patrimoniais também eram muito diferentes. Apesar dos avanços, o quadro ainda é muito desigual.

Seja na infância, juventude ou na vida adulta, mulheres de minorias étnicas vivenciam violências de maneiras semelhantes às demais mulheres, seja o assédio, violência sexual, tráfico, exploração, violência doméstica, dentre outras. Entretanto,

há um desproporcional contraste em como as mesmas formas de violência as atinge, especialmente quando combinadas com múltiplas formas de discriminação, como gênero, raça, etnia, classe social, orientação sexual e identidade de gênero. O racismo é um fenômeno ideológico que surge de várias maneiras e estimula a hierarquização uma vez que associa alguns valores e significados sociais negativos para justificar tratamentos desiguais. Definitivamente, nossa sociedade foi moldada colocando mulheres e a população negra em posições sociais predefinidas, excluindo-os dos espaços de poder e cidadania. Sendo assim, o racismo e o sexismo são características que moldaram a sociedade brasileira em sua origem e que estão enraizadas em sua cultura. E hoje, mesmo depois de tantas mudanças e avanços quanto ao conceito e abrangência da violência, ainda é impossível discutir violência contra as mulheres sem abordar racismo e sexismo no Brasil. Indicadores sociais, quando analisados sob a perspectiva das mulheres negras, revelam desigualdades que tornam essa parcela da população mais vulnerável à violência. Além disso, a reflexão sobre a imagem das mulheres é crucial para combater estereótipos discriminatórios que perpetuam a violência. No caso específico das mulheres negras no Brasil, esses estereótipos são agravados pela história de escravidão, que objetificou e inferiorizou essas mulheres, reforçando mitos racistas, como o da mulher negra hipersexualizada e sempre disponível.

Figura 7: Índice de pobreza (2021)



Fonte: IBGE (2022)

Seguindo para comparação de dados mais recentes do ISP Mulher, seguem as figuras com registros de delitos registrados em 2020/2021 e 2022/2023 onde podemos comparar o período pandêmico com o pós pandemia. É de se esperar que o cenário pandêmico, devido ao *lockdown*, mostre uma intensificação, ou seja, aumento significativo de violência doméstica, tentativas de feminicídios e até mesmo feminicídio pelo contato obrigatório e mais frequente da vítima com o agressor. Entretanto, com exceção da violação de domicílio que teve um aumento de 74,6% em 2020 (e do constrangimento ilegal), os demais delitos sofreram queda. Posteriormente houve aumento geral dos números, com mínimas exceções, que poderiam vir a significar aumento de casos, mas também pode representar apenas o aumento do número de registros advindos da “liberdade” do pós pandemia, afinal, muitas mulheres se viam numa situação onde estavam presas com seus agressores e sem o apoio de amigos e familiares, por conta do confinamento.

Figura 8:Comparativo de delitos registrados em Campos dos Goytacazes (2020 - 2021)

Delitos:	Tipo de região:	Município:	Período 1:	Período 2:
Todos	Município	Campos do	01-2020 - 12-2020	01-2021 - 12-2021

Comparativo						
Município	Delito	Período 1	Período 2	Diferença Absoluta	Diferença Percentual	
Campos dos Goytacazes	Violação de domicílio	59	103	44	74,6%	
Campos dos Goytacazes	Difamação	39	37	-2		
Campos dos Goytacazes	Constrangimento ilegal	11	23	12		
Campos dos Goytacazes	Tentativa de homicídio	21	20	-1		
Campos dos Goytacazes	Homicídio doloso	10	9	-1		
Campos dos Goytacazes	Tentativa de feminicídio	12	7	-5		
Campos dos Goytacazes	Feminicídio	4	4	0		
Campos dos Goytacazes	Assédio sexual	1	1	0		

Anterior 1 Seguinte

Fonte: ISP Mulher (2024)

Figura 9:Comparativo de delitos registrados em Campos dos Goytacazes (2022 - 2023)

Delitos:	Tipo de região:	Município:	Período 1:	Período 2:
Todos	Município	Campos do	01-2022 - 12-2022	01-2023 - 12-2023

Comparativo						
Município	Delito	Período 1	Período 2	Diferença Absoluta	Diferença Percentual	
Campos dos Goytacazes	Difamação	55	135	80	145,5%	
Campos dos Goytacazes	Violação de domicílio	112	127	15	13,4%	
Campos dos Goytacazes	Tentativa de homicídio	8	23	15		
Campos dos Goytacazes	Constrangimento ilegal	23	17	-6		
Campos dos Goytacazes	Tentativa de feminicídio	5	13	8		
Campos dos Goytacazes	Homicídio doloso	17	12	-5		
Campos dos Goytacazes	Assédio sexual	4	7	3		
Campos dos Goytacazes	Feminicídio	8	5	-3		

Anterior 1 Seguinte

Fonte: ISP Mulher (2024)

A SMPM disponibilizou, via e-mail, o número de atendimentos realizados em 2021 e 2022. Vale ressaltar que a CEAM foi inaugurada em 21 de setembro de 2021, Segue a tabela com os dados apresentados:

Tabela 1: Dados da SMPM de 2021 e 2022

	2021	2022
Nº de mulheres atendidas pela SMPM	45	77
Nº de mulheres atendidas pela CEAM	120	1005
Nº de registros de violência	120	1005
Nº de mulheres auxiliadas pela rede de apoio (SMPM)	45	120
Nº de mulheres que tiveram atendimento mas não seguiram com registro (SMPM)	5	15
Nº de mulheres que tiveram atendimento mas não seguiram com registro (CEAM)	28	43

Fonte: Elaborada pela autora com base em resposta da SMPM (2024)

Em relação ao número de mulheres auxiliadas, a Subsecretaria informa que em 2021 a SMPM atendeu 45 mulheres que “fazem terapia até hoje e não querem largar e em 2022 das 1005 mulheres atendidas 10 tiveram alta.” Também foi solicitado o detalhamento da demanda (número de procura por mulheres solteiras, casadas, mães, mães solteiras e mães casadas) e teve-se a resposta de que “ a maioria dos atendimentos as mulheres são casadas e com filhos”.

Diante de tudo o que foi apontado, a questão é que para analisar o real perfil das vítimas precisaríamos de dados mais detalhados da rede da SMPM para interpretar corretamente. Seja para analisar a eficiência, eficácia ou efetividade o ideal seria ter dados de toda a rede de apoio, com os devidos direcionamentos. Informações sobre orçamento direcionado e prestação de contas seria interessante, registros como nº de atendimentos detalhados, nº de denúncias realizadas, nº de desistência e avanço de casos, direcionamentos, nº de mulheres acolhidas, dados da reinserção das mesmas na sociedade são imprescindíveis para análise. O grande problema é que, apesar das redes sociais onde são registrados os eventos e ações

da SMPM, não há sequer um site com disponibilização desses dados, que são imprescindíveis para analisar os efeitos desta política pública na sociedade. O impacto real gerado para vítimas e famílias não tem como ser mensurado sem estes dados. Principalmente considerando que, segundo o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Campos dos Goytacazes possui mais de 50% da população autodeclarada negra.

Ressalto que não há descrença nem desconfiança dos dados apresentados pelo ISP, muito pelo contrário, o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro disponibiliza os dados que tem e o mesmo deveria ocorrer com a SMPM, visto que sua implementação por si só é de alto impacto. Entretanto, não foram encontrados dados suficientes para realizar a operacionalização e medição da eficiência, eficácia muito menos a efetividade do órgão. Segundo Van Ruitenburg e Ruitter (2022), em relação a justificativa para um índice de danos criminais, apesar de muitos autores trazerem diversos argumentos sobre a necessidade de um índice que atribua pesos às classificações de crimes todos eles partem do princípio de que a forma tradicional de contabilizar o número de crimes proporciona uma base inadequada para a política criminal, pois nem todos os crimes são originados igualmente, logo contar como se assim fosse impossibilita fornecer uma “medida significativa do crime”.

Ou seja, os relatórios de crimes que simplesmente contam o número de crimes ou incidentes denunciados não levam em conta o facto de alguns tipos de crimes serem mais prejudiciais ou graves do que outros. Dito de outra forma, a contagem de crimes “não reflete a intensidade dos crimes numa sociedade” (Boivin, 2014, pág. 905). (Ruitenburg e Ruitter, 2022, p.426)

Posto isto, os autores seguem dizendo que as contagens brutas de crimes não são capazes de oferecer um indicador de “resultado final” ou “moeda comum” que revele se a segurança pública está aumentando ou a diminuindo e, por conta disso, acabam refletindo as exigências do policiamento de forma parcial.

Uma queda global da criminalidade produzida por uma diminuição considerável nos pequenos crimes pode, de facto, obscurecer um aumento

nos crimes que são considerados mais prejudiciais para a sociedade, como os roubos. As taxas de criminalidade baseadas no número bruto de todos os crimes combinados serão sempre impulsionadas de forma desproporcional por crimes de alto volume e menos graves e não conseguem abordar a quantidade de danos que as vítimas ou áreas específicas estão realmente sofrendo (ver, por exemplo, Dauvergne & Turner, (2010). pág. 9). Isto pode levar particularmente a conclusões enganosas quando uma diminuição da criminalidade numa área é comparada com uma diminuição maior ou menor da criminalidade noutra área. O mesmo argumento é levantado em relação aos infratores (ver, por exemplo, Liggins et al., 2019). Argumenta-se que é enganoso analisar as carreiras criminais de diferentes infratores sem reconhecer que alguns infratores cometem crimes mais graves e, portanto, causam mais danos à sociedade do que outros. (Ruitenburg e Ruiters, 2022, p.427)

No artigo sobre a adoção de um índice de dados criminais Teun van Ruitenburg e Stijn Ruiters abordam sobre o Índice de Danos do Crime de Cambridge (CHI - Crime Harm Index) que é “uma métrica fundamental para identificar, testar e acompanhar estratégias e tratamentos de prevenção do crime.” Mensurar o sucesso de uma política pública ou medida criminal tendo como base apenas a contagem de crimes revela muito pouco sobre os efeitos de sua aplicação, este método não cabe em situações como esta uma vez que não é possível identificar se a gravidade ou os danos do crime na comunidade diminuiu ou aumentou.

Contudo, apesar da impossibilidade de aplicar esta métrica na SMPM de Campos dos Goytacazes pela falta de dados, a adoção desta métrica se justifica a partir da compreensão de que realizar a contagem de crimes tratando-os como iguais não fornece uma base de dados segura e confiável para entender o problema do crime e destinar recursos, por vezes escassos, às localidades que provocam e/ou sofrem maiores danos. Utilizar uma abordagem fundamentada em num índice de criminalidade baseado no dano torna possível a responsabilização e legitimação da polícia, uma vez que esta pode justificar à população o investimento de recursos em áreas mais carentes da comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de dados prejudica a avaliação da política pública. A ausência de um sistema que detalhe e padronize os dados dos órgãos municipais atrapalha, limita e compromete o combate à violência e a realização de estudos, como o presente, que busca fornecer um diagnóstico do problema com precisão. O estudo em questão tinha como objetivo investigar não só o atendimento e funcionamento da rede de apoio às mulheres, mas também a vulnerabilidade destas dentro da sociedade campista, visando, quem sabe, tornar-se um guia, uma resposta para o poder público, ou pelo menos disponibiliza um direcionamento do que precisa ser ajustado para gerar mais resultados e combater mais enfaticamente a violência. É importante que as áreas, as secretarias, conversem entre si mas não apenas para eventos e divulgações na mídia, seus dados devem ser abertos e disponibilizados à população, não apenas pela transparência mas também para seu próprio desenvolvimento. A carência de dados compromete não só o trabalho científico como também o poder executivo na manutenção das políticas públicas. Não há como resolver um problema sem saber que ele existe, nem fazer ajustes se não se sabe o que deve ser ajustado. Os dados guiam e a ausência deles cega.

Contudo, fica registrado o ponto a ser desenvolvido para o avanço desta política pública para a sociedade, sobretudo as mulheres, do município de Campos dos Goytacazes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

ARAÚJO, Cintia Möller; BURATO, José Antonio; VIANA, Barbara Berbert Baer. **Políticas Públicas e Realidade Brasileira: Uma reflexão acerca do sentido do princípio de eficiência nas políticas públicas no contexto do capitalismo dependente brasileiro**. REBELA-Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos, v. 4, n. 2, 2014.

BRASIL cai duas posições no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano.

Publicado em 13 de março de 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/03/13/brasil-cai-duas-posicoes-no-ranking-do-indice-de-desenvolvimento-humano.ghtml>>. Acesso em: 22 de maio de 2024.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 119-138, 1o Semestre de 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/7562/0>> Acesso em: 22 de maio de 2024.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. 2006.

Censo 2022: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do Brasil se declara parda | Agência de Notícias. Disponível em:

<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20preta%20tem%20103%2C9>>. Acesso em: 11 de junho de 2024.

CISNE, Mirla; DE OLIVEIRA, Giulia Maria Jenelle Cavalcante. Violência contra a mulher e a lei Maria da Penha: desafios na sociedade patriarcal-racista-capitalista do Estado brasileiro. **Serviço Social em Revista**, v. 20, n. 1, p. 77-96, 2017.

CISNE, Mirla. Direitos humanos e violência contra as mulheres: uma luta contra a sociedade patriarcal-racista-capitalista. **Serviço Social em Revista**, v. 18, n. 1, p. 138-154, 2015.

CUNHA, Barbara Madruga. **Violência contra a mulher, direito e patriarcado: perspectivas de combate à violência de gênero**. XVI Jornada de Iniciação Científica de Direito da UFPR (1-2 de outubro de 2014) (em linha) [Fecha de consulta: 17.03. 2017]
<http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/12/Artigo-B%C3%A1rbara-Cunha-classificado-em-7%C2%BA-lugar.pdf>, 2014

DA COSTA, Álvaro Mayrink. Breves apontamentos sobre a reforma dos crimes contra a dignidade sexual da pessoa humana. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 49, p. 30, 2010.

DA COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, v. 37, n. 5, p. 969 a 992-969 a 992, 2003.

DA PENHA, Maria. **Sobrevivi.. posso contar**. Armazém da Cultura, 2014.

DE ARAGÃO, Cecília Vescovi. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997.

DE ÁVILA, Thiago Pierobom et al. **Políticas públicas de prevenção ao feminicídio e interseccionalidades**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 10, n. 2, 2020.

DE JESUS, Damásio et al. **Direito Penal 3-Parte especial-Crimes Contra, Propriedade Imaterial, Crimes Contra, Paz Pública (Arts. 184 A 288-A do Cp)**. Saraiva Educação SA, 2020.

Dossiê Mulher - ISP Visualização. Disponível em: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Mulher.html>. Acesso em: 11 de junho de 2024.

ISP. Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. **Dossiê Mulher 2023** / elaboração: Elisângela Oliveira et al. – Rio de Janeiro: Instituto de Segurança

Pública, 2023. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2023-11/DossieMulher2023.pdf>

ISP MULHER. Disponível em: <<https://www.ispconecta.rj.gov.br/ispmulher/>>. Acesso em: 09 de junho de 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. 2005.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. **Texto para discussão**, 2000.

MARINI, Caio. Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados. In: **XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)**. 2008. p. 4-7.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. *Germinal: marxismo e educação em debate*, Salvador, v. 9, n. 3, p. 325-356, 2017.

MATOS, JATENE COSTA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. ANAIS DO ENIC, [S. l.], v. 1, n. 4, 2015. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/enic/article/view/1628>. Acesso em: 7 maio. 2024.

MELLO, Mateus Farias et al. A VIOLÊNCIA CONTRA MULHER NO AMBIENTE DOMÉSTICO NO CENÁRIO PANDÊMICO E O IDEAL PATRIARCAL CAPITALISTA. **Revista Jurídica do Cesupa**, p. 154-175, 2024.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CLACSO, 1976.

RIBEIRO, Patrícia Kecianne Costa; PEREIRA, Lucélia Maria Sobral; LIMA, Louise Verônica Costa. **Violência contra a mulher no século XXI: descortinando a**

história. Research, Society and Development, v. 11, n. 13, p. e452111335703-e452111335703, 2022.

RUITENBURG, Teun van e Stijn Ruiter. 2022. “**A Adoção de um Índice de Danos Criminais: Uma Revisão do Escopo da Literatura.**” *Prática e pesquisa policial* 24 (4): 423–45. doi:10.1080/15614263.2022.2125873.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Sergio Gomes da. **Preconceito e discriminação: as bases da violência contra a mulher.** *Psicologia: ciência e profissão*, v. 30, p. 556-571, 2010.

SILVEIRA, Heribaldo Vilanova. O princípio constitucional da eficiência sob uma perspectiva multidimensional. *Revista Jurídica Eletrônica do TRE-SE, Aracaju*, [n. 1], p. [58-76], 2011.

SOUZA, Tatiana Machiavelli Carmo; SANTANA, Flávia Resende Moura; MARTINS, Thais Ferreira. **Violência contra a mulher, polícia civil e políticas públicas.** *Revista Pesquisas e Práticas Psicossociais*, v. 13, n. 4, p. 1-13, 2018.

SOUZA, RÔMULO SANTOS. **Feminicídio: uma análise criminológica, penal, social e de políticas públicas.**

TELES, PGNB. Lei Maria da Penha—Uma História de Vanguarda. **Série Aperfeiçoamento de Magistrados, Rio de Janeiro**, n. 14, p. 110-122, 2012.

UNDP. **Human Development Index.** Disponível em: <<https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>>. Acesso em: 22 de maio de 2024.